Die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Rudolf Ernst
Gerichtsreferendar in Breslau

Breslau 1928
Druck von Adler & Greinert

Gedruckt
mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Heilborn.

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis:

Literaturverzeichnis:

Anschütz: Art. „Gesetz" im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, herausgegeben von Stengel und Fleischmann, Tübingen 1913.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, 3. und 4. Auflage, Berlin 1926.

Arndt: Einiges über das Verhältnis der richterlichen zur vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt, Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 18, S. 156 ff.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1919.

— Haben die Gerichte die Befugnis, die materielle Gültigkeit der Reichsgesetze zu prüfen? Recht 1920, S. 105 ff.

Brecht: Die Sammlung des Reichsrechts, DJZ. 1926, S. 1733 ff.

Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl.

— Sind die Gerichte verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze anzuwenden? DJZ. 1922, S. 580 ff.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Englisch: Die Publikation der Gesetze und Verordnungen im Deutschen Reiche und in Preußen, Breslauer Diss. 1912.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1923.

Fleischmann: Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, Heft 1 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Breslau 1898.

Freund: Oeffentliches Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, in „Das öffentliche Recht der Gegenwart", Bd. 12.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1925.

Görres: Richterliches Prüfungsrecht gegenüber den Rechtsquellen, JW. 1924, Heft 20.

Hartwieg: Der Ausgabevermerk auf dem Reichsgesetzblatt, Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 42, S. 97 ff.

Hatschek: Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Irland, Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Laband, Jellinek, Piloty u. a., Bd. 25, Tübingen 1914.

— Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2. Bd., Berlin 1923.

Hensel: Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reichs, 1882, S. 1 ff.

Hoche: Die Sammlung des Reichsrechts, DJZ. 1926, S. 765 ff.

Hubrich: Die Entwicklung der Gesetzespublikation in Preußen, Greifswald 1918.

Jastrow: Das Reichsgesetzblatt, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 79. Jahrg. 1925, Heft 1.

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.

Jellinek, Walter: Verfassungswidrige Reichsgesetze, DJZ. 1921, S. 753 f.; derselbe JW. 1925, S. 454 ff.

Kelsen: Die Verfassungsgesetze der Republik Oesterreich, 5. Teil, Die Bundesverfassung, 1922.

Kallreuter: Das Verfassungsrecht Groß-Britanniens und seines Weltreiches.

Külz: Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, DJZ. 1926, S. 837 ff.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, Tübingen 1911.

— Kritik von: Liebenow, Die Promulgation, Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 17, S. 440 ff.

— Berichtigung der Reichsgesetze, DJZ. 1903, S. 301 ff.

— Kritik von: Lukas, Über die Gesetzespublikation usw., Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 18, S. 263 ff.

Lammers: Die gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, Staats- und Selbstverwaltung, 1925, Nr. 22.

— Die Aussetzung der Verkündung des Duellgesetzes, DJZ. 1926, S. 507 ff.

Lenel: Ueber die Reichsverfassung, 1922.

Liebenow: Die Promulgation, Greifswalder Diss. 1901.

Lindemann: Die Beseitigung der in verkündeten Gesetzen enthaltenen Redaktionsversehen, Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 14, S. 145 ff.

Lobe: Die Berichtigung von Gesetzesfehlern, DJZ. 1916, S. 605, 874.

Loening: Das richterliche Prüfungsrecht in Danzig, DJZ. 1926, S. 294.

Lukas: Ueber die Gesetzespublikation in Oesterreich und dem Deutschen Reiche, Graz 1903.

— Fehler im Gesetzgebungsverfahren, „Das Recht", 1907, S. 669 ff. (zitiert nach dem Sonderdruck, Hannover).

Mayer: Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Laband usw., Bd. 9, Tübingen 1909.

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, München 1917, 1919.

Moser: Teutsches Staatsrecht, Bd. 50, S. 1753.

Poetzsch: Die Auslegung des Art. 72 R.V., DJZ. 1925, S. 1323 ff.

— Ein Konflikt in der Gesetzgebung, DJZ. 1925, S. 1543 ff.

— Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die in Art. 19 Abs. 1 R.V. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen?, DJZ. 1926, S. 1265 ff.

Rauschenberger: Der zeitliche Eintritt der formellen Gesetzeskraft der Reichsgesetze, Arch. d. öff. Rechts, Bd. 31, S. 250 ff.

Schack: Sind die Gerichte verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze anzuwenden?, Gruchots Beiträge, Bd. 66, S. 81 ff.

— Prüfungen der Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen, 1918.

Schoen: Art. „Gesetz" im Handb. der Polit., Bd. 1, Berlin 1920.

Schulz: Das Redaktionsversehen des § 138 Gew.-O., Arch. f. soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. 12, S. 429 ff.

Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. Br., 1887.

Simons: Zur Sammlung des Reichsrechts, DJZ. 1927, S. 17.

Sontag: Die Redaktionsversehen des Gesetzgebers, Freib. 1874.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin 1924.

Tezner: Ueber die gehörige Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen nach österreichischem Verfassungsrecht, (Wiener) Juristische Blätter, 1887, Nr. 4—9.

Thoma: Das richterliche Prüfungsrecht, Arch. d. öff. Rechts, Bd. 43, S. 278 ff.

— Die Grenzen des richterlichen Prüfungsrechts, DJZ. 1925, S. 573.

Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Arch. d. öff. Rechts, Bd. 39, S. 456 ff.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, 1922.

— Ueberprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze, Zeitschrift f. d. öff. Recht, 6. Bd.

Wrangel, v. Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes, Breslauer Diss. 1907.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutsch. Reiches, Bd. 1, Berlin 1880.

§ 1.

Der Begriff des Reichsgesetzes.
Gesetz im materiellen und im formellen Sinne.

Entsprechend dem allgemeinen Gebrauch der deutschen Sprache und der in der deutschen Staatsrechtswissenschaft herrschenden Uebung verwendet auch die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 das Wort „Gesetz“ in doppeltem Sinne. Hergebrachterweise unterscheidet man zwischen „Gesetzen im materiellen Sinne“ und „Gesetzen im formellen Sinne“. Da die folgende Darstellung einen Ausschnitt aus dem Rechte des Gesetzes untersuchen soll, bedarf es der Klarstellung, welcher der beiden Gesetzesbegriffe im weiteren verwendet wird.

Seiner ursprünglichen Bedeutung nach bezeichnet das Wort „Gesetz“ nichts weiter als den Gegensatz zwischen dem gesetzten und dem sonstigen kraft Anwendung geltenden Recht. Der Gegensatz hat sich später verwischt, und neben die Bedeutung des in feierlicher, fest bestimmter Form gesetzten Rechts ist eine zweite Bedeutung getreten, durch die das Wort „Gesetz“ dem Worte „Recht“ fast gleichgestellt wurde. Da man das, was das Wesen des Gesetzes ausmacht, bei diesem im Inhalt, bei jenem in der äußeren Form fand, nannte man dieses „Gesetz im materiellen Sinne“ und jenes „Gesetz im formellen Sinne“. Begrifflich steht im Gegensatz zum Gesetz im materiellen Sinne die Verwaltungsvorschrift; den begrifflichen Gegensatz zum Gesetz im formellen Sinne bildet dagegen die weitestgehend von Formbindungen losgelöste Verordnung. Der Umstand, daß eine Verwaltungsvorschrift auch in der Form eines formellen Gesetzes ergehen und eine Verordnung materiell Gesetz sein kann, wie es das Beispiel einerseits des Haushaltsgesetzes, andererseits der Rechtsverordnung beweist, erschwert eine reinliche Scheidung der Begriffe des Gesetzes erheblich. Dieses Ueber- und Ineinandergreifen der Begriffe hat daher auch schon in frühester Zeit dazu geführt, nach einer an-

deren schärferen Unterscheidung zu suchen[1]), ohne daß man etwas Besseres bisher gefunden hätte. Der bisherigen Unterscheidung mag daher auch hier noch gefolgt werden.

Die Reichsverfassung versucht die beiden Begriffe des Wortes „Gesetz", dort wo sie sie verwendet, dadurch zu unterscheiden, daß sie formelle Gesetze mit dem Worte „Reichsgesetz" bezeichnet, obwohl darin nur der Gegensatz zu „Landesgesetz" enthalten ist. So heißt es in Art. 13 Abs. 2 „Reichsgesetz", weil die Ausführung dieser Bestimmung einem formellen Gesetz vorbehalten bleiben sollte (Gesetz vom 8. 4. 1920, RGBl. S. 510). Dagegen bedeutet Art. 109 R.V. nicht, daß die Gleichheit der Deutschen vor Verordnungen nicht bestehe. Ganz scharf ist übrigens diese Trennung auch nicht durchgeführt; denn auch Art. 134, der nur von „Gesetzen" spricht, verlangt doch zur Gültigkeit einer Auferlegung öffentlicher Abgaben die äußere Form eines „Reichsgesetzes".

Aus dem Gesagten folgt, daß in der folgenden Abhandlung, die einen Teil jenes streng formellen Verfahrens der Reichsgesetzgebung zum Gegenstande hat, auch nur der Begriff des Gesetzes im formellen Sinne Verwendung findet, d. h. also des Produktes staatlicher Willensäußerung, das in einem verfassungsmäßig vorgeschriebenen, besonders sorgfältig ausgestalteten Verfahren entsteht, dessen Verwickeltheit eine Folge des Sicherungsbedürfnisses des Staates wie seiner Organe wie insbesondere der Staatsbürger gegen Uebergriffe der anderen Teile ist. Der Inhalt des „Gesetzes" ist dabei völlig belanglos; auch etwa der Weg des Haushaltsgesetzes bewegt sich in denselben Formen wie der jedes anderen formellen Gesetzes, wobei von Art. 73 Abs. 4 R.V. abgesehen werden mag.

Zusammenfassend mag also noch einmal festgestellt werden, daß Gesetze in dem hier auch weiterhin zu verwendenden Sinne (Reichsgesetze) Willensäußerungen des Reiches in Befehlsform ohne Rücksicht auf den sonstigen Inhalt sind, die von Organen des Reiches innerhalb dessen und ihrer Zuständigkeit in einem verfassungsmäßig festgelegten Verfahren beschlossen und bekanntgemacht werden, und zwar derart in gebundener Form, daß Verstöße gegen die Formvorschriften das Gesetz fehlerhaft und gegebenenfalls unwirksam machen.

---

[1]) Siehe zuletzt Heller und Wenzel auf der fünften Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, DJZ. 1927, S. 587.

§ 2.

Die Stellung von Ausfertigung und Verkündung im Reichsgesetzgebungsverfahren.

Gesetzesschöpfung und Gesetzesbekanntmachung.

Soweit es für diese Erörterung erforderlich erscheint, soll hier auch auf den Teil des Weges der Gesetzgebung eingegangen werden, der der Ausfertigung und Verkündung vorausgeht. Erforderlich ist das aber nur insoweit, als es sich darum handelt, die Stellung aufzuzeigen, die beide im Gesetzgebungsverfahren einnehmen.

Diese ist am treffendsten erkennbar, wenn man das Gesetzgebungsverfahren in die Teile teilt, die sich am zwanglosesten von allen vorgeschlagenen Einteilungen des Verfahrens ergeben. Es gibt tatsächlich nur zwei wesentliche Abschnitte im ganzen Reichsgesetzgebungsverfahren, die man in jedem Gesetzgebungsverfahren wiederfinden müßte: nämlich erstens die Schaffung des Gesetzes im Schoße der gesetzgebenden Körperschaften und zweitens die Bekanntgabe des Gesetzes in amtlicher Form an die dem Gesetz Unterworfenen. Der Kern der Unterscheidung beider ist, daß sich im ersten Stadium die Tätigkeit der Staatsorgane auf das entstehende, im zweiten dagegen auf das entstandene Gesetz bezieht, daß im ersten Stadium die Organe noch freie Staatstätigkeit wahrnehmen, die geeignet ist, den Inhalt des Gesetzes zu beeinflussen, daß dagegen Ausfertigung und Verkündung, die der Bekanntgabe des Gesetzes dienen und somit den zweiten Teil des Verfahrens bilden, gebundene Akte der Staatstätigkeit, vielleicht schon Verwaltungsakte oder doch wenigstens verwaltungsmäßige Tätigkeit darstellen, von der das Gesetz unmittelbar nicht mehr wesentlich betroffen werden kann. Unter diesem Gesichtspunkte erscheint der Vollzug der Ausfertigung und Verkündung gegenüber der Gesetzesschöpfung als eine mindere Tätigkeit, die nur noch der Ausführung dessen dient, was andere Organe vorher beschlossen haben. Den Mittelpunkt des gesamten Verfahrens bildet unstreitig der Gesetzesbeschluß des Reichstages, den man nach dem früheren Sprachgebrach der Staatsrechtswissenschaft die „Sanktion“ nennen könnte. Er enthält neben der Feststellung dessen, was

Gesetz werden soll, den Ausdruck des Willens, daß das Beschlossene Gesetz, d. h. allgemeinverbindliche Norm werden soll. Darin liegt ersichtlich auch der Befehl, daß die weiteren Funktionen, die zur Verbindlichkeitswirkung des Beschlossenen erforderlich sind, von den zuständigen Organen vorgenommen werden sollen. Die der Sanktion zeitlich nachfolgenden Akte der Ausfertigung und Verkündung stellen sich also insoweit bereits als die ersten Handlungen dar, die der Ausführung des Gesetzes dienen (ähnlich: Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 19)[1]. In gewissem Sinne bestätigt wird diese Anschauung schließlich auch durch die Verleihung des Vollzuges von Ausfertigung und Verkündung an den Reichspräsidenten, den Hauptträger der Exekutive im Reiche. Trotz dieser minderen Stellung von Ausfertigung und Verkündung erscheint es aber bedenklich, so weit zu gehen, daß man beiden die Zugehörigkeit zum Gesetzgebungsverfahren aberkennt. Es würde, wenn man zunächst davon ausgeht, daß beide Akte nur der Gesetzesbekanntgabe unmittelbar dienen, allenfalls noch angehen zu behaupten, daß die Verkündung in ihrer jetzigen Form im Gesetzgebungsverfahren entbehrlich ist (so z. B. Jellinek, a.a.O. und Hubrich, a.a.O., S. 6). Denn läuft das jetzige Verkündungsverfahren mittels des Gesetzblattes, das man bestellen und bezahlen muß, nur darauf hinaus, dem Staatsbürger die Verpflichtung aufzuerlegen, von der ihm gebotenen Gelegenheit, das Gesetz kennen zu lernen, Gebrauch zu machen oder die Nachteile der Unkenntnis auf sich zu nehmen[2], so kann man auch ohne Bedenken noch einen weiteren Schritt auf dem Wege des modernen Verkündungsprinzips fortschreiten und die Ausfertigung als Abschluß des gesamten Gesetzgebungsverfahrens setzen. Die Verkündung könnte dann, immer vom Gesichtspunkte eines Normaltypus des Gesetzgebungsverfahrens aus gesehen, der sog. „gesellschaftlichen Verkündung", von der noch zu handeln ist, überlassen bleiben. Durch die Ausfertigung wäre für eine amtliche Feststellung des beschlossenen Textes ausreichend gesorgt. Die Ausfertigung ist aber jedenfalls nach unseren heutigen Anschauungen unentbehrlich für das Gesetzge-

[1] Siehe auch Jellinek, a. a. O., S. 328, Frormann, Archiv 14, S. 55, Finger, a. a. O., S. 381, Schack, JW. 1922, 82 und Görres, JW. 1924, S. 1564.

[2] So ausdrücklich § 12 Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht und die englische Praxis, vgl. G. Jellinek, a. a. O., S. 19 und Lukas, Gesetzespublikation, S. 4 ff.

bungsverfahren, sie ist sein wesentlicher Bestandteil. Der Grund dafür liegt in der Bedeutung der Ausfertigung, so wie sie heute in den Kulturstaaten besteht (siehe darüber weiter unten S. 16ff). Bis zur Ausfertigung ist aber außerdem das Gesetzgebungsverfahren nicht eigentlich öffentlich. Die Reichsregierung legt den Entwurf des Gesetzes dem Reichsrat vor, veröffentlicht ihn wohl auch, um eine Kritik der Sachverständigen herbeizuführen. Stimmt der Reichsrat zu oder vertritt die Regierung den Entwurf auch ungeachtet der ablehnenden Haltung des Reichsrats, so geht der (unveränderte oder veränderte) Entwurf dem Reichstage zu, ohne daß er der Allgemeinheit zugänglich gemacht wird. Ueber die Beratungen des Reichstages berichtet wohl die Presse, gibt es wohl auch stenographische Berichte und Reichstagsdrucksachen, aber letztere sind für die Abgeordneten bestimmt und die andere Berichterstattung läßt mit Notwendigkeit weder den ursprünglichen noch den von Reichsrat und Reichstag abgeänderten Text erkennen. Es bedarf also, wenn das Gesetz Beachtung verlangt und finden soll, einer amtlichen Mitteilung des zuverlässigen Textes, die eine ausdrückliche Erklärung an die Gesamtheit der Staatsbürger ist und diesen zugänglich ist, Wo aber keine Möglichkeit der Kenntnis des Gesetzes vorhanden ist, ist auch kein Raum für die Geltung der das gesamte Rechtsleben beherrschenden Fiktion der Gesetzesbekanntheit. Auch deswegen ist die Ausfertigung unentbehrlich. Möglich wäre es allenfalls, sie in ein früheres Stadium zurückzuverlegen, d. h. sie etwa dem Reichstagspräsidenten zu übertragen, der sie zusammen mit der nach parlamentarischem Brauch üblichen sog. „Schlußfeststellung" vornehmen könnte.[1]) Denn schon vor dieser liegt meist der fertige Wortlaut des Gesetzes vor. Eine solche Aenderung der Funktionsverteilung würde aber, obschon sie möglich ist, gegen die Grundsätze der Politik verstoßen: der Reichstag, der das Gesetz beschließt, darf nicht gleichzeitig auch den das gesamte Gesetzgebungsverfahren abschließenden Akt vornehmen, also auch die Aufgaben der Exekutive neben denen der Legislative ausüben. Das würde gegen den — allerdings nicht mehr rein eingehaltenen — Grundsatz von der Teilung der Gewalten verstoßen. Immerhin wäre das rein objektiv betrachtet kein Hindernis für eine Aenderung des bestehenden Zustandes.

---

[1]) Vgl. § 62 der bayrischen Verfassung und unten S. 92.

Nach dem Reichsgesetzgebungsverfahren sind zweifellos beide Akte, Ausfertigung und Verkündung, notwendige[2]) Bestandteile des Weges der Gesetzgebung des Reiches. Ohne sie ist ein Gesetz nicht zustandegekommen, wenn auch der Natur nach beide gebundene Staatsakte sind; das bedeutet, daß eine Weigerung des Reichspräsidenten, sie vorzunehmen, wohl gegebenenfalls dessen Verantwortlichkeit auslösen kann, daß aber die Ersetzung oder der Fortfall beider Akte ausgeschlossen ist. Im übrigen ist auch die Verkündung mit der Ausfertigung derart verknüpft, daß sie nur nach ihr vorgenommen werden kann. Würde ein unausgefertigtes Gesetz verkündet, so wäre das Gesetz fehlerhaft verkündet.

Schließlich sei noch mit Bezug auf die Stellung von Ausfertigung und Verkündung zu den vorhergehenden Akten des Verfahrens bemerkt, daß sich nach der Weimarer Reichsverfassung die Ausfertigung unmittelbar an den Gesetzesbeschluß anschließt, sei es, daß er durch den Reichstag, sei es, daß er durch das Reichsvolk ergeht im Falle des Initiativvolksentscheides. Ausfertigung und Verkündung schließen sich nicht notwendig unmittelbar aneinander an; im Falle des Volksentscheides auf Abänderung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzes tritt zwischen beide das Volksentscheidsverfahren (über die Gründe dafür, daß die Ausfertigung dem Volksentscheid voraufzugehen hat, vgl. unten S. 20f).

Daß Ausfertigung und Verkündung ein ordnungsmäßig im Reichstag zustandegekommenes Gesetz zur Voraussetzung haben, bedarf kaum der Erwähnung: die Ausfertigung und Verkündung etwa eines Gesetzentwurfs würde diesem niemals Gesetzeskraft verleihen; denn das Merkmal der wesentlichen Bestandteile des Verfahrens ist gerade, daß das Fehlen eines Bestandteils das ganze Gesetz hinfällig macht.

§ 3.

Die äußeren Formen der Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze.

An der grundsätzlichen Stellung von Ausfertigung und Verkündung hat der Verfassungswechsel nichts geändert. Lediglich die Verteilung des Vollzuges auf die

[2]) Anderer Ansicht für das frühere Staatsrecht, demgegenüber aber die gleiche Beurteilung geboten war wie gegenüber dem geltenden Recht, Meyer, Annalen 1878, 374, Liebenow, a. a. O., heute wohl auch noch Arndt, Recht 1920, S. 105.

Organe hat wie im ganzen Gesetzgebungsverfahren Aenderungen erfahren.

Das gleiche trifft auf die äußeren Formen des Vollzuges beider zu. Die einzig wesentliche Aenderung ist auch hier die, daß an Stelle des Deutschen Kaisers im Kaiserreich in der Verfassung der Republik der Reichspräsident getreten ist: Ausfertigung und Verkündung sind Sache des Reichspräsidenten (Art. 70 R.V.). Bereits die sog. „Notverfassung“ hatte diese Regelung vorgesehen, die später von der Nationalversammlung übernommen wurde. Der § 6 Abs. 5 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 (RGBl. S. 169) bestimmte in Verbindung mit § 4 des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 (RGBl. S. 285), in der Form etwas von der späteren Fassung der Verfassung abweichend: Der Reichspräsident ist verpflichtet, die gemäß §§ 1 bis 4 und 6 beschlossenen Reichsgesetze und Verträge im Reichsgesetzblatt zu verkünden. Die Nichterwähnung der Ausfertigung dabei kann nur den Grund haben, daß man sie entsprechend einer in der Literatur vertretenen Ansicht als Teil der Verkündung ansah und aus diesem Grunde eine besondere Anführung als überflüssig erachtete. Tatsächlich hat auch der Reichspräsident auf Grund der Notverfassung zustandegekommene Gesetze der Nationalversammlung ausgefertigt, so das bebereits genannte Übergangsgesetz.

Die Tätigkeit des Reichspräsidenten beginnt nicht sogleich nach der Annahme des Gesetzes in dritter Lesung im Reichstage. Sie wird vielmehr zunächst auf folgende Weise vorbereitet:

Sofort nach Erledigung der dritten Lesung eines Gesetzes im Reichstage stellt das Büro des Reichstagspräsidenten eine Urkunde des Gesetzes her, und zwar auf Grund des Gesetzentwurfs, der Reichstagsdrucksachen und der stenographischen Berichte. Diese Ausfertigung wird vom Reichstagspräsidenten gezeichnet und unmittelbar dem federführenden Ministerium, d. i. das unter den für das Gesetz zuständigen Ministerien, das daran hauptbeteiligt ist, übersandt. Dieses läßt daneben durch den Referenten die Beschlüsse des Reichstages verfolgen und gleichfalls den Wortlaut des Gesetzes nach den Beschlüssen dritter Lesung feststellen.

Im federführenden Ministerium wird daraufhin unter Vergleichung der beiden Texte des Reichstagspräsidenten und des Ministerialreferenten die Gesetzesurkunde

gefertigt. Ergeben sich Zweifel über den richtigen Wortlaut des beschlossenen Gesetzes, so wird die Ausfertigung des Reichstagspräsidenten diesem zur Aufklärung übersandt. Sind bei der Ausstellung dieser Urkunde Fehler hineingearbeitet worden, so verbessert sie der Reichstagspräsident kurzerhand. Haben sich bei der Beschlußfassung des Reichstags Fehler eingeschlichen, so ersucht der Reichstagspräsident den Reichstag um die Genehmigung, den Irrtum berichtigen zu dürfen. Zur Herstellung der Urkunde wird meist die Ausfertigung des Reichstagspräsidenten benutzt. Die Richtigkeit des Wortlauts wird durch den Referenten des Ministeriums überwacht und bescheinigt.

Die so vorbereitete Ausfertigung wird darauf vom zuständigen Minister oder, falls mehrere Ministerien an dem Gesetz beteiligt sind, von allen zuständigen Ministern gezeichnet. Ein verhinderter Minister kann sich durch seine Ministerkollegen oder durch den Reichskanzler, auch wenn dieser kein sog. Portefeuille hat, vertreten lassen.

Ist die Urkunde so von dem oder den Ministern vollzogen — welche staatsrechtliche Bedeutung diese „Gegenzeichnung" hat, wird im Teil II § 4 gezeigt werden — so wird sie dem Büro des Reichspräsidenten zugeleitet. Zugleich geht eine Abschrift des Wortlauts an die Redaktion des Reichsgesetzblatts, damit, insbesondere bei wichtigeren und schnell zu verkündenden Gesetzen, der Abdruck inzwischen vorbereitet werde. Die Ausfertigung wird vom Reichspräsidenten dadurch vollzogen, daß er die Urkunde unterzeichnet und das Reichspräsidentensiegel beidrücken läßt. Damit ist die Ausfertigung fertiggestellt; falls der Reichspräsident nicht ausdrücklich anordnet, daß die Ausfertigung noch zurückzuhalten ist, weil er einen Volksentscheid beabsichtigt, wird sie vom Büro des Reichspräsidenten der Gesetzblattredaktion übermittelt, damit diese die Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt vornimmt. (Zum Vorhergehenden vergleiche: Geschäftsordnung des Reichsrats §§ 11, 28, des Reichstags §§ 14, 16, 25 ff.; Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, Besonderer Teil §§ 51, 53, 54, 71 sowie Meißner, Staatsrecht, S. 124f., Hartwieg, Archiv, Bd. 42, S. 97ff., Seydel, Verfassungsurkunde, S. 44, Hensel, Annalen 1882, S. 1ff., Jastrow, Z. f. d. ges. Staatsw. 1925, Heft 1).

Der Abdruck der Reichsgesetze im Reichsgesetzblatt erfolgt unter der Verantwortlichkeit des Reichsministers

des Inneren und unter der Aufsicht einer ihm unterstehenden Schriftleitung.

Das Reichsgesetzblatt, das in jüngster Zeit durch Jastrow monographische Behandlung gefunden hat (in der Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft, 79. Jahrgang, 1925, Heft 1, S. 40ff.), ist durch die Verordnung vom 26. Juli 1867 als Bundesgesetzblatt für den neugegründeten Norddeutschen Bund ins Leben gerufen worden. Infolge der Reichsgründung führt es seit dem 8. Mai 1871 den Namen „Reichsgesetzblatt".

Seine Herausgabe und Redaktion lag bis zum Jahre 1919 beim Reichskanzler. Wenn er auch diese Tätigkeit naturgemäß nicht selbst besorgte, so trug er doch zufolge der Durchbildung des Reichskanzlertyps in der damaligen Organisation der Reichsspitze die alleinige Verantwortung für sie. Nach dem auf dem Gesetzblatt befindlichen Aufdruck war die Redaktionsstelle zunächst bis zum Jahre 1872 das Büro des (Bundes-) Reichskanzlers. Dieses erhielt durch kaiserlichen Erlaß vom 12. Mai 1871 den Namen Reichskanzleramt. Seit 1880 erfolgte die Redaktion in dem neu geschaffenen Reichsamt des Innern, nicht aber in der Reichskanzlei, die nur den Verkehr mit den anderen Reichsämtern vermittelte.

Mit der Neuerrichtung der obersten Reichsbehörden nach der Staatsumwälzung von 1918/1919 ging die Gesetzblattschriftleitung an das Reichsministerium des Inneren als Nachfolger des Reichsamtes des Inneren über. Naturgemäß ging mit der Aenderung der Stellung des Reichskanzlers, mit der Schaffung einer Reichsregierung und mit der Verleihung selbständiger Verantwortlichkeit an die Ressortminister, die Nachfolger der Staatssekretäre der Reichsämter, auch die Verantwortlichkeit für die Herausgabe des Reichsgesetzblatts vom Reichskanzler auf den Innenminister über. Diese Tatsache blieb stellenweise unbeachtet[1]). Das lag zum großen Teil daran, daß der Redaktionsvermerk lediglich dadurch geändert wurde, daß an Stelle des Aufdrucks „Herausgegeben im Reichsamt des Inneren" gesetzt wurde „Herausgegeben im Reichsministerium des Inneren". Auf diese Weise kam nicht genügend zum Ausdruck, daß der Vermerk nicht nur den Sitz der Redaktion sondern auch

---

[1]) So von Finger, RStR., a. a. O., der unter Bezugnahme auf die (veraltete) Entscheidung des Reichsgerichts in RGZ. 41, S. 32 auch jetzt noch den Reichskanzler als Herausgeber des Reichsgesetzblatts ansieht.

sozusagen, obwohl das Reichsgesetzblatt nicht den Vorschriften des Pressegesetzes unterliegt[1]), den verantwortlichen Schriftleiter angeben sollte. Dieser Mangel wurde im Jahre 1922 erkannt und ihm abgeholfen. Seit der Nr. 55 des Teils I und der Nr. 19 des Teils II lautete der Redaktionsvermerk: Herausgegeben vom Reichsministerium des Inneren.

Änderungen in der äußeren Form des Blattes und in der wirtschaftlichen Gestaltung sind während seines Bestehens mannigfach vorgenommen worden. Sie sind fast sämtlich von Jastrow a.a.O. registriert. Die einzige durchgreifende Änderung erfuhr es am 1. April 1922, als sich infolge der außerordentlichen Zunahme der Publikationen, besonders von Verordnungen und Bekanntmachungen, nach Ansicht der Regierung eine Zweiteilung notwendig machte. Das Wesen der Verkündung wurde jedoch durch diese Zweiteilung nicht berührt, obwohl jetzt der Staatsbürger, der sich die notwendige Gesetzeskenntnis verschaffen wollte, statt eines Gesetzblattes deren zwei abonnieren mußte. Da beide Teile sich weiter „Reichsgesetzblatt" nannten und infolgedessen als einheitliches Gesetzblatt auch weiterhin galten, verstieß die Neureglung nicht gegen den Art. 70 R. V., obwohl es Bedenken erregen muß, daß der Grundsatz des Verkündungsmonopols eines Gesetzblatts hier zum ersten Male seit seiner Durchsetzung bei uns auf einem Umwege durchbrochen wurde[2]). Es ist unter diesen Umständen und bei dieser Begründung an sich kein Hindernis ersichtlich, warum man nicht schließlich das Reichsgesetzblatt in ebensoviele Teile teilen sollte, als es Ministerien gibt und diese Teile mit Reichsgesetzblatt Nr. I, II, III, IV usw. bezeichnet. Damit wäre die erfreuliche Wirkung des Gesetzblattmonopols, die überdies schon durch die Verordnungsausnahme (Gesetz vom 13. Oktober 1923, RGBl. S. 959) geschwächt wurde, — denn das Monopol beschränkt sich nicht auf Gesetze im formellen Sinne, sondern seine Wirkung erfaßt auch Rechtsverordnungen, sog. Gesetze im materiellen Sinne, vgl. Jastrow a.a.O. S. 84, — illusorisch gemacht. Mag auch staatsrechtlich die Teilung ohne Bedeutung sein, so führt sie doch tatsächlich zur Ersetzung des einen Gesetzblatts durch mehrere Gesetzblätter; denn die Teile erscheinen selbständig — in dem einen Teil wird sogar berichtet, was in dem anderen

[1]) § 12 RPrG.

[2]) Ebenso Jastrow, a. a. O., S. 76 f.

verkündet ist, ein Vorgang, der der Einheitlichkeit durchaus widerspricht —, sie müssen gesondert abonniert werden, und der Staatsbürger muß auch formelle Gesetze jetzt an zwei Stellen suchen. Hinzu kommt, daß die Aenderung nicht, wie man annehmen könnte, der Handlichkeit und Uebersichtlichkeit des Gesetzblatts dienen sollte — übrigens auch nicht dient —, sondern lediglich auf wirtschaftlichen Erwägungen beruhte, wie die Begründung zum Haushaltsplane von 1923 ergibt (vgl. Jastrow, a.a.O., S. 75). Darin ist übrigens auch zugegeben, daß die Zweiteilung eine Erschwerung des Bezuges bedeutet (siehe Jastrow, a.a.O.).

Die Herstellung des Reichsgesetzblatts erfolgt in der Reichsdruckerei. Diese untersteht an sich nach einer Bekanntmachung des Generalpostmeisters vom 29. Juli 1879 dem Reichspostministerium. Diese Unterstellung bezieht sich aber nur auf die technische und haushaltsmäßige Seite der Herausgabe des Gesetzblatts. Immerhin wird man wohl doch dem für die Zuverlässigkeit des Abdrucks verantwortlichen Innenminister in Uebereinstimmung mit Hartwieg a.a.O. einen gewissen Einfluß auf die Reichsdruckerei und ihren Betrieb, soweit es sich um die Herstellung des Reichsgesetzblatts handelt, einräumen müssen.

Ist das das Gesetz enthaltende Stück des Reichsgesetzblatts fertiggestellt, so erfolgt die Auslieferung der Stücke an das Postzeitungsamt zur Versendung an die Bezieher. Dieser Zeitpunkt ist auch von staatsrechtlicher Bedeutung, denn er stellt den Zeitpunkt der Ausgabe des Reichsgesetzblatts im Sinne des Art. 71 R.V. dar. Soweit die Gesetze selbst nichts anderes bestimmen, treten sie 14 Tage nach dem Ausgabetage in Kraft. Bei der besonders in früheren Zeiten sehr hohen Auflagenziffer des Reichsgesetzblattes kam und kommt es vor, daß sich die Ausgabe auf zwei und mehr Tage erstreckt. Dadurch ergibt sich eine sehr ungeklärte Streitfrage. Welcher Zeitpunkt ist maßgebend, der des Beginnes oder der des Endes der Ausgabe oder etwa noch ein dritter? In der Literatur — die Rechtsprechung ist mit der Frage noch nicht befaßt worden — werden beide Ansichten vertreten, zum Teil die gleichen Anschauungen mit verschiedenen Begründungen. Aus der Verfassung selbst kann man sicherlich keine Gründe für die Ansicht entnehmen, daß der Schluß der Ausgabe maßgebend sei; die bloße Wendung „ausgegeben worden ist“ zwingt noch nicht zu dem Schluß, daß das Perfectum die Vollendung der Ausgabe bezeichnen solle. Dagegen kann man mit mehr

Recht die Richtigkeit der gegenteiligen Ansicht aus dem formellen Verkündungsprinzip herleiten, das die deutsche Publikationsmethode beherrscht.

Auf den Unterschied zwischen „materieller" und „formeller" Publikationsmethode hat zuerst Lukas (Gesetzespublikation, S. 8) im Anschluß an die französische Literatur über das „bulletin des lois" aufmerksam gemacht. Der Unterschied ist aber in der Tat ein durchgreifender.

Unter materieller Publikationsmethode begreift Lukas die Ausführung der Verkündung in der Weise, daß jedem Gesetzesunterworfenen das Gesetz tatsächlich zur Kenntnis gebracht wird, etwa durch Verlesen in der Volksversammlung oder durch Maueranschlag (siehe Lukas, Gesetzespublikation usw., S. 7). Die formelle Publikationsmethode dagegen beschränkt sich darauf, dem Staatsbürger nur die Verpflichtung aufzuerlegen, das Gesetz sich anzueignen, das ihm der Staat zugänglich macht. Schlagwortartig kann man also die Leistung der einen Methode als Bekanntmachung, die der anderen als Erkennbarmachung bezeichnen. Während die Rechte der älteren Zeit fast durchgehends das materielle Prinzip angenommen hatten und dieses sich stellenweise noch bis in die neuere Zeit erhielt[1]), hat die neueste Zeit schon infolge der zahlenmäßig sehr erheblichen Zunahme der dem Gesetz Unterworfenen sich von diesem Prinzip, dessen wichtigste Folge zum Beispiel in Preußen war, daß die Gesetze je nach der Entfernung des Staatsbürgers von der Landeshauptstadt zu verschiedenen Zeiten in Kraft traten, abwenden müssen und das formelle Publikationsprinzip übernommen, das nach seinem Aufkommen in Frankreich, seinem ganzen Wesen nach modern gestaltet, bald in Deutschland aufgenommen wurde und hier seine eigentliche Ausgestaltung erfuhr. Der Wesensunterschied beider Methoden liegt in der Stellung zu dem sich als gesetzesunkundig Ausgebenden. Während das materielle Publikationsprinzip dem Staatsbürger stets den Nachweis offen läßt, daß ihm das Gesetz nicht bekanntgeworden oder gemacht worden sei, beseitigt das formelle Publikationsprinzip diesen mit der Rechtssicherheit unvereinbaren Zustand, indem es nach Ablauf einer gewissen Frist von der Ausgabe des Gesetzes ab die unwiderlegliche Vermutung aufstellt, daß das Gesetz jedem bekannt sei. Es geht dabei sogar soweit, daß es diese Frist, vacatio legis genannt, auf kürzere Zeiträume zusammenzieht,

[1]) Vgl. Lukas, Gesetzespublikation, S. 148 ff.

sie schließlich sogar ganz fortfallen läßt oder gar den Zeitpunkt des Inkrafttretens auf bereits vergangene Tage festlegt. Von einer „Verkündung“ im eigentlichen Sinne des Wortes kann unter diesen Umständen nicht mehr die Rede sein.

Vergegenwärtigt man sich den Kerngedanken dieses Verfahrens, so muß man bei der oben gekennzeichneten Streitfrage zu der Entscheidung kommen, daß es nicht darauf ankommen kann, ob bereits alle Stücke des Reichsgesetzblattes zur Ausgabe gelangt sind, sondern daß es genügt, wenn nur ein zum regelmäßigen Versand durch das Postzeitungsamt bestimmtes Stück ausgegeben wird. Nicht genügt natürlich der Zeitpunkt, in dem die Probeabzüge dem zuständigen Sachbearbeiter des Ministeriums zugehen, wie Hartwieg (a.a.O.) zutreffend hervorhebt. Darin liegt noch keine Ausgabe des Gesetzblatts, wenn man überhaupt hier schon von einem Stück des Gesetzblatts sprechen kann. Daß der oben bezeichnete Zeitpunkt aber ausreichend ist, ergibt schon folgende Erwägung: Der Hauptzweck der Herausgabe des Reichsgesetzblatts ist, wie nach dem Gesagten nicht zweifelhaft sein kann, nur noch der, dem Staatsbürger — durch Bezug des Blattes — Gelegenheit zu geben, den Inhalt des neubeschlossenen Gesetzes in amtlicher Wiedergabe kennen zu lernen. Daraus folgt, daß es zur Erreichung des Verkündungszweckes ausreichend wäre, wenn nur eine Person das Reichsgesetzblatt bezöge, so daß es aber immerhin noch zur Ausgabe gelangte. Solange diese erfolgt, gibt es keine untere Grenze der Bezieherzahl des Blattes, jenseits deren der Verkündungszweck nicht mehr erreicht wird. Ist das aber der Fall, so muß es auch für die Bestimmung des Ausgabetages außer Betracht bleiben, wieviele Bezieher an diesem Tage die Möglichkeit haben, den Inhalt der Nummer kennen zu lernen. Ist nur ein Staatsbürger Bezieher des Reichsgesetzblatts, so nimmt die Ausgabe nur einen Tag in Anspruch; an diesem Tage beginnt also der Lauf der „vacatio legis“. Ist die Zahl der Bezieher so groß, daß die Ausgabe zwei oder mehr Tage in Anspruch nimmt, so ist doch die Möglichkeit, das Gesetz kennen zu lernen, schon am ersten Tage gegeben. Haben nicht alle Bezieher des Blattes Gelegenheit, an diesem Tage das Gesetz einzusehen, so muß das angesichts des herrschenden formellen Publikationsprinzips außer Betracht bleiben (wie hier, wenn auch mit anderer Begründung, Hartwieg, a.a.O.; anderer Ansicht soll angeblich das Bayrische

Oberste Landesgericht sein, in Blättern für Rechtsanwendung in Bayern, 34. Jahrgang, S. 369ff; ebenfalls anderer Ansicht Fuchs, JW. 1916, S. 1545; Pomme, DJZ. 1920, S. 522; Doege, JW. 1920, S. 429 und Jastrow, a.a.O., S. 110, Anm. 67.

Entsprechend seiner Bedeutung muß der Ausgabetag auch urkundlich festgestellt werden. Das geschieht in der Reichsdruckerei durch eine besonders aufbewahrte Notiz. Die Anzeige, die gleichzeitig mit dem Beginn der Ausgabe — daß der Beginn dafür maßgebend ist, zeigt, daß auch die beteiligten Behörden der gleichen Ansicht, wie im vorigen Absatz vertreten, sind — an den Reichsanzeiger[1]) gesandt wird zur Aufnahme in diesen, ist staatsrechtlich bedeutungslos. Irgend eine Garantie für ihre Zuverlässigkeit gibt es ebensowenig, wie diese Anzeige irgendwie vorgeschrieben ist.

Der amtliche Vermerk über den Ausgabetag wird seiner Bedeutung wegen auch auf das betreffende Stück des Reichsgesetzblatts gesetzt, und zwar früher links unten in der Ecke, jetzt dagegen in der Mitte unter dem Kopf. Die Einfügung dieses Datums auf dem noch auszugebenden Stück bereitet jedoch Schwierigkeiten, da das Datum naturgemäß nur auf Grund einer Schätzung des Ausgabetages eingefügt wird und diese Schätzung sich nachher während des Druckes als irrig erweisen kann, ohne daß indessen eine Änderung des Ausgabevermerks noch möglich wäre. Daraus ergeben sich bisweilen Abweichungen des Datums von der tatsächlichen Ausgabe[2]). Das wieder führt dazu, dem Ausgabevermerk auf dem Reichsgesetzblatt nur beschränkte Gültigkeit zuzumessen. (Über das Prüfungsrecht ihm gegenüber vgl. § 7 am Ende.) Auch der nach Art. 71 R.V. regelmäßig den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reichsgesetze darstellende 14. Tag nach Ablauf des Ausgabetages wird seit dem Beginne des Jahres 1922 auf dem Gesetzblatt angegeben, und zwar an der, früher dem Ausgabevermerk vorbehaltenen Stelle, in der unteren linken Ecke. Auch die Bedeutung dieser Angabe beschränkt sich darauf, daß

[1]) Ebenso wie an das Wolffsche Telegraphenbüro, vgl. Hartwieg, a.a.O.

[2]) Solche Fälle sind sogar offenbar recht häufig; denn oft werden Nummern des Reichsgesetzblatts mit der Frühpost des Tages bestellt, der als Ausgabetag vermerkt ist. Es ist aber ausgeschlossen, daß eine in Breslau um 8 Uhr bestellte Nr. erst am gleichen Tage in Berlin ausgegeben worden ist.

sie dem Leser des Gesetzblattes die Errechnung dieses Tages erleichtern soll.

Schließlich bedarf es noch eines kurzen Eingehens auf die Verkündungsformel. Sie lautet nach der durch die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien“, Besonderer Teil § 31, erfolgten Festlegung, die aber auch nur die bestehende Formel übernahm: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird“. Ist das Gesetz verfassungsändernd (oder ist diese Frage zweifelhaft), so kann in einem Zusatze bemerkt werden: „nachdem (zur Vermeidung von Zweifeln) festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind“. Die weiteren Möglichkeiten der Fassung der Verkündungsformel (bei Beschlußfassung gemäß Art. 74 Abs. 3 R.V., bei Annahme durch Volksentscheid usw.) sind in § 31 der Geschäftsordnung genannt. Die Verkündungsformel wird dem Gesetz bereits im Entwurf beigegeben und unterliegt der Beschlußfassung des Reichstages.

Gegen die Fassung der Verkündungsformel sind seit ihrem Bestehen Bedenken erhoben worden[1]), die jedoch größtenteils unbegründet sind. Es ist zwar richtig, daß der Reichsrat kein Zustimmungsrecht zu den vom Reichstag beschlossenen Gesetzen hat. Die Formel besagt aber auch nicht etwas derartiges; sie erklärt vielmehr, daß der Reichsrat der Verkündung zugestimmt habe. Daran hat er nun zwar grundsätzlich keinen Anteil. In einem Falle ist aber die Verkündung eines Gesetzes doch nur mit seiner Zustimmung zulässig, nämlich wenn der Ablauf der Einspruchsfrist des Reichsrats nicht abgewartet werden soll. Der Reichsrat verfährt in diesem Falle so, daß er ausdrücklich beschließt, Einspruch nicht zu erheben. In diesem Falle ist also die Verkündungsformel zutreffend. Sonst kommt diese einfache Formel, wie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien ergibt, nur noch in den Fällen in Frage, in denen die Einspruchsfrist ungenützt verstreicht. Dann ist sie allerdings nicht passend. Sehr viel Bedeutung hat dieser eine Fehler nicht, da die Praxis des Reichsrats und die Gem.Gesch.O. zeigen, daß der Reichsrat zu jedem Gesetz bald nach der Annahme im Reichstag Stellung nimmt und diese nach außen der Reichsregierung zu erkennen gibt. Eine dahingehende Beeinflussung des Reichsrats

[1]) Vgl. Anschütz, a.a.O., Anm. 7 zu Art. 70 und Zitate.

macht sogar § 51 der Geschäftsordnung den Beamten des Innenministeriums ausdrücklich zur Pflicht. Aus diesen Gründen sind die an sich vielleicht berechtigten Bedenken gegen die Fassung der Verkündungsformel größtenteils gegenstandslos.

Die Feststellung der Beschlußfassung gemäß Art. 76 R.V. in der Verkündungsformel ist staatsrechtlich betrachtet belangslos; sie bedeutet nichts weiter als eine Meinungsäußerung des Reichstags, die bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes niemand, weder Reichsregierung noch Reichsrat noch den Reichspräsidenten im Rahmen seiner Prüfungspflicht noch schließlich Staatsbürger oder Gerichte bindet.

§ 4.

Die Verpflichtung des Reichspräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze.

Durch den Artikel 70 der Weimarer Reichsverfassung ist bedenkenfrei zum Ausdruck gebracht worden, daß der Reichspräsident zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze verfassungsmäßig verpflichtet ist. Damit ist für das neue Staatsrecht eine Frage vermieden worden, die unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung stark umstritten war.[1]) Das lag damals allerdings zum großen Teil an der zweifellos unklaren Fassung des Art. 17 der Bismarckschen Reichsverfassung: Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze ......zu. Auf der einen Seite wurde die richtige Ansicht vertreten, daß der Kaiser nach der Grundtendenz der konstitutionellen Verfassung nicht mehr in der Lage sein solle, ein von den gesetzgebenden Körpern ordnungsmäßig beschlossenes Gesetz durch eine Art „Veto" zum Scheitern zu bringen. Sei er sachlich gegen das Gesetz, so stehe es ihm als König von Preußen bei dessen überragendem Einfluß im Bundesrat frei, dort das Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern. Die andere Ansicht, die allerdings kaum noch Anhänger zählte, ging teilweise so weit, dem Kaiser ein ausdrückliches Veto einzuräumen.

Unter den neuen staatsrechtlichen Verhältnissen könnte natürlich von einem Veto des Reichspräsidenten erst recht nicht die Rede sein; denn der Reichspräsident

---

[1]) Vgl. dazu Kolbow, Archiv 5, S. 104 und die bei v. Wrangel, a. a. O., S. 54 genannten Autoren.

ist an der Gesetzgebung im eigentlichen Sinne nicht beteiligt; er ist vielmehr nach dem Grundgedanken der Verfassung der demokratischen Republik Vollstrecker des Reichswillens.

Immerhin zeigt doch schon die Tatsache, daß beide Funktionen dem Repräsentanten des Reiches verliehen sind, daß die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze keine bloße Förmlichkeit sein kann, die keine Bedeutung für das Gesetzeszustandekommen hat. Vielmehr muß damit auch eine gestaltende Tätigkeit verbunden sein.

Das folgt auch aus dem Wesen der Ausfertigung. Ausfertigen heißt zunächst nichts anderes, als mit öffentlich rechtlicher Wirksamkeit beurkunden [1]). Diese ursprüngliche Bedeutung hat sich bis heute noch im Privatrecht erhalten. Die Ausfertigung eines Urteils oder eines Erbscheins stellt eine mit dem Original übereinstimmende Abschrift dar, die rechtlich in fast sämtlichen Beziehungen dem Original gleichgestellt ist. Auf Grund der Urteilsausfertigung kann die Zwangsvollstreckung betrieben, auf Grund der Erbscheinsausfertigung kann die Eintragung als Erbe des Grundstückseigentümers im Grundbuch beantragt werden.[2])

Diese ursprüngliche Bedeutung hat sich im öffentlichen Recht (abgesehen vom Verfahrensrecht) nicht in gleicher Weise erhalten. Wohl bescheinigt die Ausfertigung noch die Uebereinstimmung — nicht mit dem Original; denn ein solches liegt der Ausfertigung hier nicht zugrunde; aber — mit den Beschlüssen des Reichstags in dritter Lesung. Noch weniger ist die zweite Bedeutung der Ausfertigung im zivilprozessualen Sinne auf die Gesetzesausfertigung übergegangen. Diese kann das Original schon deswegen nicht ersetzen, weil es kein in erster Linie maßgebendes Original des Gesetzeswortlauts gibt. Selbst die Ausfertigung des Reichstagspräsidenten kann nicht als solches gelten, da sie erstens nicht verfassungsmäßig festgelegt ist und fernerhin meist selbst zum Zwecke der Ausfertigung im Sinne des Art. 70 R.V. verwendet wird.

Mindestens die Uebereinstimmung mit den Beschlüssen des Reichstags in dritter Lesung wird aber auch durch die Gesetzesausfertigung bezeugt. Die Abgabe eines Zeugnisses über irgend einen Umstand erfordert aber eine

---

[1]) So Anschütz, RV., S. 215; ähnlich auch Triepel, a. a. O., S. 535.

[2]) §§ 724 ZPO. und 36 GBO.

vorherige Prüfung. Nimmt der Reichspräsident als das gemäß Art. 70 R.V. zuständige Organ die Ausfertigung vor, so muß er zunächst eine Prüfung der Authentizität des Ausfertigungswortlauts veranstalten. Wenn auch diese Prüfung schon vor ihm bei der (Gegen-) Zeichnung die zuständigen Minister vornehmen, da sie ja durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernehmen (vgl. Art. 50 R.V.), so muß er als das ausfertigende Organ doch diese Prüfung wiederholen, ehe er sein Zeugnis über die Zuverlässigkeit des Textes abgibt. Ergibt die Prüfung, daß der Text fehlerhaft ist, so kann der Reichspräsident die Ausfertigung verweigern, da selbstverständlich niemand der Ansicht sein kann, daß der Reichspräsident gezwungen ist, auch solche Gesetze als zuverlässig zu beurkunden, die er als fehlerhaft erkennt. Darüber hinaus ist aber gleichzeitig festzustellen, daß der Reichspräsident verpflichtet ist, solchen Gesetzen die Ausfertigung zu versagen, deren Fehlerhaftigkeit er erkennt. Das ist durchaus bedenkenfrei: denn jedes Zeugnis, dessen Richtigkeit nicht gewährleistet ist, ist überflüssig und wertlos.

Daraus folgt schon jetzt, daß die Verpflichtung des Reichspräsidenten zur Ausfertigung keine unbedingte, ausnahmslose ist. Die Verpflichtung zur Ausfertigung wandelt sich, soweit das bisher gezeigt ist, in eine Verpflichtung zur Nichtausfertigung, sobald der Wortlaut des Gesetzes nicht in Ordnung ist.

In noch einem anderen Falle ist der Reichspräsident verpflichtet, die Ausfertigung zu verweigern. Dieser Fall ergibt sich aus der Reichsverfassung selbst. Der Art. 70 R.V. sagt ausdrücklich, daß der Reichspräsident verpflichtet ist, die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen. Die Hinzufügung des Wortes „verfassungsmäßig" bedeutet zweifellos eine Einschränkung der Verpflichtung des Reichspräsidenten. Fraglich war es nur eine zeitlang (im alten Staatsrecht), wie weit[1]) diese Verpflichtung des Reichspräsidenten (damals des Kaisers) eingeschränkt ist.

Stellenweise stand man auf dem Standpunkt, daß der Art. 17 der alten Reichsverfassung — der allerdings die Einschränkung „verfassungsmäßig" nicht ent-

[1]) Für ganz uneingeschränkt hielt die Verpflichtung des Kaisers früher offenbar Liebenow, a. a. O., S. 110, der die Ausfertigung als inhaltslos ansah, die Prüfungspflicht dem Bundesrat zuwies und das Ausfertigungsrecht des Kaisers lediglich als Ehrenrecht wertete.

hielt — dem Kaiser nur insoweit eine Verpflichtung zur Ausfertigung auferlege, als die Gesetze nicht verfassungswidrig seien. Würde sich darin die Bedeutung des Zusatzes zu Art. 70 R. V. jetzt erschöpfen, so wäre dieser Zusatz überflüssig; denn es ist selbstverständlich, daß (ebensowenig wie die Reichsminister) der Reichspräsident die Verantwortung für ein wider besseres Wissen als verfassungsmäßig bezeugtes Gesetz übernehmen würde. Deshalb wird diese einschränkende Auslegung des Art. 70 R. V. heute auch mit einer Ausnahme nicht mehr vertreten; nur Stier-Somlo hält (RStR., S. 663) gänzlich grundlos an ihr fest.

Die richtige Auslegung ist die weitergehende, die, ähnlich wie bei der Prüfung der Authentizität des Ausfertigungstextes, an die Stelle der Verpflichtung zur Ausfertigung eine Verpflichtung zur Nichtausfertigung treten läßt, falls der Reichspräsident ein Gesetz als nicht verfassungsmäßig zustandegekommen ansieht. Dabei ist auf den Begriff der Verfassungsmäßigkeit und -widrigkeit kurz einzugehen.

Verfassungswidrig ist ein Gesetz dann, wenn bei seinem Erlaß Vorschriften der Reichsverfassung zuwidergehandelt worden ist. Zweifellos liegt also ein verfassungswidriges Gesetz vor, wenn die gemäß Art. 69 R. V. vorgeschriebene Anhörung des Reichsrats vor Gesetzeseinbringung im Reichstag unterblieben ist. Man hat bisweilen neben dieser Verfassungswidrigkeit im Verfahren noch eine Verfassungswidrigkeit im Inhalt unterscheiden wollen[1]) und diese beispielsweise dann als vorliegend angesehen, wenn man, wie im Aufwertungsgesetz vom 16. Juli 1925 den Grundsatz von der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 109) oder über die Voraussetzungen der Enteignung als verletzt ansah. Dabei wird aber übersehen, daß die Verfassung auch abgeändert werden kann, ohne daß die Verfassungsurkunde geändert wird, und daß infolgedessen jede Schutzbestimmung der Verfassung durchbrochen werden kann, wenn nur die in Art. 76 R. V. vorgesehene qualifizierte Mehrheit erreicht ist. Ist das aber der Fall, dann ist das Gesetz verfassungsmäßig. Ist diese Mehrheit dagegen nicht erreicht, so ist das Gesetz natürlich mit der Verfassung nicht vereinbar; die Verfassungswidrigkeit liegt dann aber nicht

---

[1]) So z. B. Goldschmidt, DJZ. 1926, S. 154 und § 1 Abs. 2 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts.

im Inhalt des Gesetzes, sondern in der Art und Weise des Zustandekommens: die Verfahrensvorschrift des Art. 76 R.V. ist nicht beachtet. Damit ist erwiesen, daß eine Verfassungswidrigkeit im Inhalt nicht denkbar ist, die nicht in Wahrheit eine Verfassungswidrigkeit des Verfahrens ist. Die Richtigkeit dieser Ansicht wird schon durch die Fassung des Art. 70 R.V. bewiesen, der ausdrücklich von verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetzen spricht.

Daß aber der Reichspräsident solche verfassungswidrig zustandegekommene Gesetze nicht ausfertigen darf, folgt schließlich auch aus seiner Stellung. In der Reichsverfassung ist ihm in erster Linie der Schutz der Interessen des Reichsvolkes übertragen, und zwar nach innen und außen, gegen Feinde des Landes nach Art. 45, 47 R.V., nach innen gegen Uebergriffe der Reichsorgane nach Art. 48, 53, 73 R.V. Das wichtigste Recht auf Einflußnahme auf die Gesetzgebung im Interesse des Reichsvolkes ist dabei das Recht, einen Volksentscheid anzuordnen. Ob er das tun will, muß der Reichspräsident sich gegenüber jedem Gesetze fragen. Dieser Prüfung vorausgehen muß aber die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, da der Volksentscheid nur aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen angeordnet werden wird, und rechtliche Bedenken den Bedenken aus Gründen der Billigkeit und Zweckmäßigkeit stets vorgehen. Ueberdies ergibt die richtige Auslegung der Art. 70 und 73 R.V., daß die Ausfertigung stets der Anordnung des Volksentscheides durch den Reichspräsidenten vorausgehen muß: denn in Art. 70 sind sowohl Ausfertigung wie Verkündung genannt: in Art. 73 heißt es aber „Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen".

Schließlich würde der Reichspräsident aber auch seine ihm vom Volke in unmittelbarer Wahl übertragene Stellung mißbrauchen, wenn er einem Gesetz, das die gesetzgebenden Körper unter Verletzung der Verfassung beschlossen haben, zur Wirksamkeit verhelfen würde.

Aus allen diesen Gründen ist also der Reichspräsident gegenüber verfassungswidrigen Gesetzen zur Verweigerung der Ausfertigung verpflichtet. Daraus folgt dann zwanglos die Verpflichtung zur Prüfung der Reichsgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit.

Damit ist also gezeigt, daß die Verpflichtung des Reichspräsidenten wie seine Befugnis zur Ausfertigung

der Reichsgesetze in doppelter Hinsicht beschränkt ist. Abgesehen von diesen Fällen muß der Reichspräsident die Ausfertigung stets vornehmen, selbst wenn er einen Volksentscheid anordnen will. Ein Grund dafür ist bereits dargetan. Ein weiterer ist darin zu finden, daß mit der Anordnung des Volksentscheids das normale Gesetzgebungsverfahren in jedem Falle abgeschlossen ist, daß also der Reichspräsident die Prüfung schon deswegen vornehmen muß, weil falls die zum Volksentscheid gestellten Teile des Gesetzes abgeändert werden, das Gesetz an den Reichspräsidenten nur noch zur Verkündung gelangt; die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens beim Volksentscheid hat der Reichspräsident nicht zu prüfen; diese Prüfung ist Sache eines Wahlprüfungsgerichts[1]), aber nur insoweit es sich um das Volksentscheidsverfahren handelt. Sind also Teile des Gesetzes vom Volksentscheid unberührt geblieben, so muß deren verfassungsmäßiges Zustandekommen schon vor dem Volksentscheid geprüft sein. Da die Erstreckung des Volksentscheides aber vorher nie zu übersehen sein wird, muß der Reichspräsident das ganze Gesetz vorher prüfen. Ist ein Volksentscheid gemäß Art. 73 Abs. 2, also nicht vom Reichspräsidenten veranlaßt, so muß er die Ausfertigung dennoch vornehmen; ausgesetzt ist nur die Verkündung des Gesetzes.

Nebenbei sei bemerkt, daß durch diese bisweilen scharfe Trennung zwischen Ausfertigung und Verkündung — es kann vorkommen, daß es bei der Ausfertigung verbleibt — die früher lebhaft umstrittene Frage, ob die Ausfertigung ein selbständiger Akt des Reichsgesetzgebungsverfahrens ist, zugunsten der diese Frage bejahenden Anschauung entschieden worden ist. Vgl. dazu G. Jellinek, a.a.O., S. 321, Frormann, Archiv 14, S. 55, Liebenow, a.a.O., S. 59ff. und die dort angeführten Schriftsteller sowie Hubrich, a.a.O., S. 10, v. Wrangel, a.a.O., S. 59ff., Fleischmann, a.a.O., S. 70ff. Keinesfalls kann man heute, wie es Meyer (Annalen 1878, S. 374) und ihm folgend v. Wrangel, a.a.O., getan haben, die Erwähnung der Ausfertigung in der Reichsverfassung als eine jener Ungenauigkeiten bezeichnen, denen man in Reichsgesetzen so oft begegnet. Auch daß der Verkündungsbefehl, d.h. die Anordnung des Abdrucks im Reichsgesetzblatt, in der Ausfertigung enthalten sei, läßt sich heute nicht mehr wie früher mit einigem Rechte, wo die Bedeutung der Ausfertigung geringer

[1]) § 24 Ges. über d. Volksentscheid v. 27. 6. 1921.

war, behaupten[1]). Heute muß daran festgehalten werden, daß der Verkündungsbefehl besonders zu erteilen ist, da bisweilen der Reichspräsident, wenn er ausfertigt, gar keine Verkündung beabsichtigt, sondern den Volksentscheid anordnen will. Nach dem heutigen Rechtszustande wird sich das Verfahren in der Praxis allerdings so gestalten, daß der Reichspräsident eine besondere Anordnung nur dann erteilt, wenn das Gesetz nicht verkündet werden soll, im übrigen aber allgemein bestimmt, daß von ihm ausgefertigte Gesetze dem Reichsministerium des Inneren zu übersenden sind. Auch dann liegt aber der Verkündungsbefehl außerhalb der Ausfertigung.

Die Verkündung im Sinne des Art. 70 R.V. — sie bedeutet natürlich in diesem Zusammenhange nicht den Abdruck im Reichsgesetzblatt, der unter der Verantwortlichkeit des Reichsinnenministers steht, sondern nur die Erteilung des Auftrages an diesen[2]) — kann der Reichspräsident, abgesehen von den Fällen, in denen er schon die Ausfertigung verweigern kann, auch dann wenigstens zunächst ablehnen, wenn er einen Volksentscheid anordnen will. Durch eine dahingehende Entscheidung des Reichspräsidenten wird also das Inkrafttreten des betreffenden Gesetzes verzögert. Insofern ist dem Reichspräsidenten eine größere Macht eigen, als sie nach der früheren Verfassung der Kaiser besaß. Dagegen ist der Reichspräsident auch zur Verkündung verpflichtet, wenn der Volksentscheid das vom Reichstag beschlossene Gesetz bestätigt.

Durch Art. 70 R.V. ist bestimmt, daß der Reichspräsident die Reichsgesetze binnen Monatsfrist auszufertigen und zu verkünden hat. Zunächst ist dabei erneut festzustellen, daß „verkünden" hier nur die Erteilung des Verkündungsbefehls begreift; nur dieser muß innerhalb der Monatsfrist erteilt werden (ebenso Triepel, a.a.O., S. 538). Die Bestimmung des § 53 Abs. 1 der Gem. Gesch.O. II: Gesetze müssen binnen Monatsfrist nach der dritten Lesung des Reichstags im Reichsgesetzblatt verkündet sein, kann nicht als Auslegung des Art. 70 R.V. angesehen werden; sie ist im übrigen nur instruktioneller Natur. Eine Einhaltung dieser Frist — wie sie die

[1]) Ebenso schon früher Brie, Archiv 4 S. 23, Dyroff, Annalen 1889, S. 86, heute auch Triepel, a. a. O., S. 538 und Finger, a. a. O., S. 383. Dagegen Anschütz Art. „Gesetz" im WB., S. 216, Hatschek, RStR., S. 352, Giese, RV. zu Art. 70, 3. Aufl., in der 6. Auflage stark abgeschwächt.

[2]) So auch Hubrich, a. a. O., S. 145, Anm. 19 und Triepel, a. a. O., S. 538.

Gesch.O. berechnet — wird auch in vielen Fällen nicht möglich sein; denn der Reichspräsident handelt immer noch verfassungsmäßig, wenn er auch das Gesetz erst am letzten Tage der Frist ausfertigt, während dann ein Abdruck des Gesetzes und die Ausgabe des betreffenden Stückes des Gesetzblatts innerhalb der Frist nicht mehr möglich ist. Erfolgt der Abdruck verzögert, so trifft den Reichspräsidenten dafür keine Verantwortlichkeit, allenfalls den Reichsminister des Inneren, diesen selbstverständlich auch, wenn er trotz erteilten Verkündungsbefehls den Abdruck ganz unterläßt[1]). Die Tätigkeit des Reichspräsidenten ist daher mit der Erteilung des Verkündungsbefehls abgeschlossen.

Die Einführung der Fristbestimmung für den Vollzug der Ausfertigung und Verkündung beruht auf dem Willen, einen unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung nicht ausgetragenen Streit zu beseitigen, nämlich ob für den Kaiser die Verpflichtung bestanden habe, die Reichsgesetze innerhalb einer bestimmten Frist, insbesondere bis zum Ablauf der Wahlperiode des das Gesetz beschließenden Reichstags, zu verkünden (vgl. über den Streit im alten Recht die Abhandlung von Scheibke sowie G. Jellinek, a.a.O., S. 330, Fleischmann, a.a.O., S. 86, Frormann, a.a.O., S. 503 ff. und Meyer-Anschütz, S. 665, 689).

Von erheblicher Bedeutung ist es natürlich, von wann ab die Frist des Art. 70 R.V. läuft. Die Lösung der Frage ist trotz der irreführenden Fassung des Art. 70 bedenkenfrei. Der Beginn der Frist ist selbstverständlich der Zeitpunkt der dritten Lesung des Reichstags, wie das auch § 53 der Gem. Gesch.O. zum Ausdruck bringt[2]). Würde die Frist erst von der Ausfertigung laufen, wie es nach dem Wortlaut den Anschein hat, so wäre dem Reichspräsidenten keine Frist zur Vornahme des Ausfertigungsaktes gesetzt; damit könnte er aber auch die Verkündung beliebig hinausschieben. Das würde dem Sinne der Fristbestimmung widersprechen.

Die Monatsfrist des Art. 70 kann sich gegebenenfalls verkürzen oder verlängern. Eine Verkürzung tritt

[1]) Daneben trägt er auch noch die Verantwortung dafür, daß die Gesetzesurkunde sorgfältig (im Geheimen Staatsarchiv) aufbewahrt wird, vgl. Laband, RStR., S. 56.

[2]) Ebenso Anschütz, RV., Anm. 6 zu Art. 70 und Giese, RV., 7. Aufl., Anm. 3 zu Art. 70; Lammers (DJZ. 1926, S. 507) will den Zeitpunkt des Ablaufs der Einspruchsfrist des Reichsrats als maßgebend ansehen.

fast in allen Fällen dadurch ein, daß vor der Ausfertigung der Einspruch des Reichsrats bzw. der Verzicht auf ihn abgewartet werden muß. Erst sobald der Verzicht vorliegt oder die Einspruchsfrist abgelaufen ist, legt auch daher das zuständige Ministerium die Gesetzesurkunde dem Reichspräsidenten vor (vgl. § 54 Gem. Gesch. O.).

Eine Verlängerung der Frist ergibt sich stets im Falle des Art. 72 R.V. Sie bezieht sich jedoch nur auf den Vollzug der Verkündung, die um zwei Monate auszusetzen ist, wenn es ein Drittel des Reichstages verlangt — wobei ein Drittel der Anwesenden ausreicht; ebenso Poetzsch, DJZ. 1925, S. 1323ff., a. M. dagegen Anschütz, R.V. zu Art. 72, Triepel, Arch. 39, 504, Venator, ebenda NF. Bd. 4, 66 sowie Giese, R.V. Nr. 1 zu Art. 72. Nach fruchtlosem Ablauf dieser Frist, d. h. ohne daß ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten einen Volksentscheid beantragt hat, Art. 73 Abs. 2, steht dem Präsidenten noch die Frist des Art. 70 zur Verfügung, da er während der Aussetzungszeit noch nicht in der Lage ist, über die Verkündung zu befinden. Die Frist beträgt also in diesem Falle drei Monate (ebenso Lammers, DJZ. 1926, S. 507, Poetzsch, R.V., Anm. 3 zu Art. 72, Preuß. Sten. Ber. d. Nat. Vers. S. 1355, Anschütz, Anm. 1 zu Art. 72, Hatschek, Bd. 2, S. 99f.; a. M. Giese, Anm. 1 zu Art. 72 und Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren, 1922, S. 12f.).

Im Falle der wiederholten Beschlußfassung des Reichstages gegenüber einem Einspruche des Reichsrats — mag sie im Sinne des Art. 74 Abs. 3 erfolgreich oder erfolglos sein — hat der Reichspräsident zur Ausfertigung und Verkündung drei Monate Zeit; die Frist läuft vom Beschlusse des Reichstags auf den Einspruch hin ab [1]).

Abgesehen von dem zeitlichen Verkündungsverbot des Art. 72 ist der Reichspräsident an der Verkündung fernerhin gehindert im Falle des Art. 76 Abs. 2 R.V., nämlich wenn der Reichstag entgegen dem Einspruche des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen hat und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt. Dabei ist es übrigens zweifelhaft, ob es bei verfassungsändernden Gesetzen einer erneuten Beschlußfassung des Reichstags bei einem Einspruch des Reichsrats bedarf; denn die für verfassungsänderne Gesetze vorgeschriebene Mehrheit im Reichstag ist ja schon stärker als die Zweidrittelmehrheit des Art. 74. Erblickt

[1]) Art. 74 III RV., Anschütz, RV. Anm. 4 zu Art. 74.

man den Zweck dieser Beschlußfassung in der Herbeiführung einer Einigung zwischen Reichstag und Reichsrat, so wird man eine solche erneute Beschlußfassung nicht für überflüssig halten können; einer noch höheren Mehrheit zur Ausschaltung des Reichsrats bedarf es aber nicht. Ist also ein solcher zweiter Beschluß des Reichstags zustandegekommen, so darf der Reichspräsident die Ausfertigung sofort, die Verkündung aber erst dann vornehmen, wenn die Zweiwochenfrist des Art. 76 fruchtlos abgelaufen ist oder der Reichsrat ausdrücklich verzichtet hat, so daß sich also in diesem Falle die Dreimonatsfrist des Art. 74 auf 2½ Monate verkürzt.

Zunächst weniger praktisch als theoretisch ist ferner die Frage von Bedeutung, welche Folgen eine Weigerung des Reichspräsidenten, ein verfassungsmäßig zustandegekommenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden und welche Folgen eine Fristüberschreitung seitens des Reichspräsidenten für diesen und welche sie für das Gesetz hat.

Dabei ist in erster Linie noch zu bemerken, daß die Entscheidung der Frage, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen ist, allein dem Reichspräsidenten überlassen bleiben muß. Verweigert er also mit dieser Begründung die Ausfertigung und Verkündung, so ist ihm, solange die Begründung nicht ganz hinfällig und gesucht ist, daraus kein Vorwurf zu machen. Verweigert er dagegen die Ausfertigung, ohne dafür eine Begründung zu geben, so verletzt er damit die Verfassung und kann gemäß Art. 59 R.V. zur Verantwortung gezogen werden. Entsprechendes muß auch für den Fall der Ueberschreitung der Frist des Art. 70, sofern diese *schuldhaft* erfolgt ist[1]), gelten. Die Frage, ob eine unter Fristüberschreitung vorgenommene Ausfertigung und Verkündung trotz dieses Umstandes gültig ist und den Eintritt der Verbindlichkeit des Gesetzes nicht beeinflußt, wird zu bejahen sein, in erster Linie aus Gründen der Rechtssicherheit. Dagegen wird man dem Reichstag das Recht einräumen müssen, die Aufhebung der verspäteten Publikation, und zwar wegen der Bedeutung der formellen Gesetzeskraft (S. 27ff.) durch Annahme eines neuen Gesetzes, zu verlangen, falls die Verzögerung der Verkündung so bedeutend ist, daß die Zweckmäßigkeit des Gesetzesinhalts (z. B. Fristen und Termine) in Frage ge-

1) Das war bei dem sog. Duellgesetz von 1926 nicht der Fall, da die Reichsregierung die Vorlegung des Gesetzes mit Rücksicht auf die zu erwartende Aussetzung der Verkündung unterlassen hatte, Lammers, a. a. O., S. 508, Anm. 6.

stellt ist. Ein Fall der Überschreitung der Frist des Art. 70 hat sich übrigens schon in der Praxis ereignet, ohne daß es allerdings zur Aufrollung der vorgenannten Fragen kam, weil der Reichstag nachher die Verzögerung selbst gedeckt hat und der Reichsregierung von der Reichstagsmehrheit sogar nahegelegt worden war, das Gesetz dem Reichspräsidenten zunächst nicht vorzulegen, weil ein Beschluß auf Aussetzung der Verkündung gemäß Art. 72 geplant war. Das ist der Fall der Verkündung des Duellgesetzes, das der Reichstag am 3. Februar 1926 angenommen hatte. Erst am 18. März desselben Jahres wurde die Aussetzung der Verkündung beschlossen. Daß diese auch nach Ablauf der Frist des Art. 70 wirksam beschlossen werden konnte, kann dabei nicht zweifelhaft sein (ebenso Lammers, DJZ. 1926, S. 507ff.). Das Gesetz wurde später einen Tag vor dem es abändernden Gesetz über die Bestrafung des Zweikampfes (vom 30. 4. 1926) verkündet. Beide Gesetze sind gleichzeitig dem Reichspräsidenten vorgelegt und gleichzeitig von diesem ausgefertigt worden, Es ist anscheinend nie von irgendeiner Seite bezweifelt worden, daß auch das erste Gesetz, das Gesetz zur Vereinfachung des Militärstrafrechts, verfassungsmäßig zustandegekommen ist.

Schließlich mag an dieser Stelle noch darauf hingewiesen werden, daß nach neuem Staatsrecht unverändert wie nach altem der Tag der Ausfertigung durch den Reichspräsidenten dem Gesetze das Datum gibt[1]).

§ 5.

Die Bedeutung von Ausfertigung und Verkündung für die Vollendung und die Verbindlichkeit der Reichsgesetze. Materielle und formelle Gesetzeskraft.

Die Ausfertigung und Verkündung sind die Schlußakte des Reichsgesetzgebungsverfahrens. Es ist oben bereits darauf hingewiesen worden, daß sie sich staatsrechtlich betrachtet im Gegensatz zu dem vorausgehenden Verfahren, das sich innerhalb der zuständigen Organe vollzieht, nach außen wenden, um das beschlossene Gesetz bekanntzumachen.

Da sie immerhin ein Gesetz[2]) bekanntmachen, muß das Gesetz bereits vorher juristisch entstanden sein. Es

[1]) Anschütz, Anm. 1 zu Art. 70; vgl. aber S. 95.

[2]) Vgl. Art 70 RV.: „die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze", Hubrich, a. a. O., S. 4, Anm. 3.

ist denn auch heute unbestritten, daß die juristische Geburtsstunde des Gesetzes der der Ausfertigung vorausgehende Akt, die Sanktion, ist, die den „embryologischen Entwicklungsprozeß" des Gesetzes abschließt (Jellinek, a. a. O., S. 319).

Die Sanktion, die im alten Staatsrecht dem Bundesrat zustand, erfolgt heute durch den Beschluß des Reichstages nach der dritten Lesung des Gesetzes. Der Inhalt der Sanktion ist außer der Feststellung des Gesetzesinhalts, dessen, was Gesetz werden soll, die Erteilung des Gesetzesbefehls, d. h. der Ausspruch des Willens, daß der der Beschlußfassung zugrundeliegende Gesetzentwurf Recht werden solle. Daß der Gesetzentwurf Gesetz wird, hängt aber noch von dem Vollzuge anderer Staatsakte ab, nämlich der Ausfertigung und Verkündung. Daß diese beiden Akte auch unter der Geltung des (oben Seite 12 geschilderten) formellen Publikationsprinzips notwendig sind, ist bereits gezeigt (Seite 4 ff.).

Infolgedessen hat auch die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 den Eintritt der Verbindlichkeit der Reichsgesetze von der Verkündung abhängig gemacht. Nach Art. 71 R. V. treten die Reichsgesetze grundsätzlich am vierzehnten Tage nach Ablauf des Ausgabetages in Kraft. Die Verkündung ist also eine Vorbedingung der Verbindlichkeit der Reichsgesetze ebenso, wie diese allerdings auch die notwendige Folge der Verkündung ist. Diese Wirkung der Verkündung, die schließlich auch ein Begriffsmerkmal des Gesetzes überhaupt ist, hat in der Staatsrechtswissenschaft den Namen „Gesetzeskraft", und zwar zur Unterscheidung von der (noch zu besprechenden) „formellen Gesetzeskraft" mit dem Zusatz „materielle", erhalten. Die bezeichnete Voraussetzung des Eintritts der materiellen Gesetzeskraft gilt im deutschen Staatsrecht ausnahmslos. Doch stellt es keine Durchbrechung dieses Grundsatzes dar, wenn bisweilen Gesetze auch vor ihrer Verkündung in Kraft treten, indem ihnen rückwirkende Kraft beigelegt wird. Auch hier ist die Voraussetzung des Inkrafttretens eine ordnungsmäßige Verkündung. Unbilligkeiten können sich deswegen nicht aus der Rückwirkung ergeben, weil diese für das Strafrecht an sich schon ausgeschlossen ist und ihr auch durch die Wirkung der „Rechtskraft" eine Schranke gesetzt ist. Durch Verfassungsänderungen können allerdings beide beseitigt werden; die Abweichung in Art. 227 des Ver-

sailler Friedensvertrages ist durch Art. 178 Abs. 2 Satz 2 R.V. gedeckt.

Wenn die materielle Gesetzeskraft die Wirkung des Gesetzes auf die Staatsbürger darstellt, so betrifft die formelle Gesetzeskraft die Staatsorgane, die zur Rechtsetzung (im Gesetzgebungswege und im Verordnungswege) berufen sind. Sie besteht nach übereinstimmender Ansicht darin, „daß eine staatliche Erklärung nur durch ein formelles Gesetz wieder aufgehoben werden kann" (Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, S. 145, Anm. 2). Es ist dabei natürlich zu beachten, daß dieser Grundsatz (in der heutigen Verfassung) eine Ausnahme dadurch erleidet, daß in Fällen „der Not von Volk und Reich" durch Art. 48 R.V. dem Reichspräsidenten das Recht eingeräumt ist, sogar Bestimmungen der Verfassung, allerdings nur zeitweilig, außer Kraft zu setzen und im übrigen die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, worunter natürlich auch die Abänderung und Aufhebung formeller Gesetze fällt. Eine weitere Durchbrechung dieses Grundsatzes in der Vergangenheit stellen schließlich auch die drei Ermächtigungsgesetze von 1914 und 1923 dar.

Der Zeitpunkt des Eintrittes der formellen Gesetzeskraft ist im alten Staatsrecht bestritten gewesen. Die Frage war damals, und ist es wohl auch heute noch, vorwiegend theoretischer Natur. Deshalb war es auch nicht erforderlich, eine Bestimmung in der neuen Reichsverfassung zu treffen. Überwiegend wurde im alten Staatsrecht der Zeitpunkt der Erteilung des Verkündungsbefehls als maßgebend angesehen[1]). Nur Rauschenberger[2]) hielt, soweit es sich überblicken läßt, den Zeitpunkt der Sanktion für entscheidend. Auch im heutigen Staatsrecht mag die Frage zweifelhaft sein. Vielleicht ist aber die Lösung am leichtesten dadurch zu finden, wenn man bedenkt, daß das Erfordernis eines formellen Gesetzes in erster Linie die Bedeutung hat, daß der abändernde oder aufhebende Staatsakt den normalen Weg der Gesetzgebung durchlaufen muß und daß nicht etwa der Reichstag durch einen einfachen Beschluß das Gesetz beseitigen oder abändern kann. Sobald also ein Gesetz zu formeller Gesetzeskraft gediehen ist, kann es nur in der Weise auf-

---

1) Vgl. dazu: G. Jellinek, a. a. O., S. 327 f.

2) Archiv 31, S. 250 ff.

gehoben oder abgeändert werden, daß entweder ein Regierungsentwurf, über den der Reichsrat zu hören ist, oder ein sog. „Initiativgesetzentwurf" von der erforderlichen Zahl von Reichstagsmitgliedern (zurzeit fünfzig, § 49 Reichstagsgeschäftsordnung) eingebracht, in drei Lesungen beraten, in der Abstimmung nach der dritten Lesung verabschiedet und schließlich nach Erledigung des Einspruchs des Reichsrats ausgefertigt und verkündet wird.

Der entscheidende Zeitpunkt, von dem ab dieses Verfahren bei Abänderungen oder Aufhebungen eines Gesetzesbeschlusses zu beobachten ist, kann heute nur in der Sanktion, d. h. dem Beschlusse des Reichstags, durch den der Gesetzentwurf in das Gesetz verwandelt wird, gefunden werden. Sobald der Reichstagspräsident die auf parlamentarischem Brauch bestehende sogenannte Schlußfeststellung getroffen hat („das Gesetz ist angenommen"), tritt die formelle Gesetzeskraft ein. Das ergibt sich schon daraus, daß in diesem Zeitpunkt das Gesetz als solches fertig wird; Ausfertigung und Verkündung dienen nur noch dem Zweck, auch die materielle Gesetzeskraft herbeizuführen. Schließlich entspricht diesem Standpunkte auch das im Reichstag übliche Verfahren, das es keinem Mitgliede gestattet, nach erfolgter dritter Lesung und nach Vornahme der Schlußabstimmung noch zur Sache das Wort zu ergreifen. Mit der Schlußabstimmung entsteht übrigens auch für den Reichstagspräsidenten die Verpflichtung, das Gesetz dem zuständigen Ministerium zur Vorbereitung der Ausfertigung zu übersenden; hält er das Gesetz dennoch, wenn auch nach dem einstimmigen Willen des Reichstages, zurück, so kann er zwar dafür nicht zur Verantwortung gezogen werden, da er nur dem Reichstag verantwortlich ist; nimmt aber der Reichstag darauf durch einfachen Beschluß, etwa als Wiederholung der dritten Lesung, eine Abänderung des bereits beschlossenen Gesetzes vor, so wird der zuständige Minister dem Gesetze mit Recht in der vorliegenden Form die Gegenzeichnung, der Reichspräsident die Ausfertigung versagen können, da die Abänderung nicht verfassungsmäßig zustandegekommen ist: durch den ersten Beschluß des Reichstages ist der Entwurf Gesetz geworden; ein Gesetz kann aber grundsätzlich nur durch ein formelles, im ordnungsmäßigen Wege der Gesetzgebung zustandegekommenes Gesetz geändert werden. Schließlich ist doch auch die Einrichtung der drei Lesungen deswegen geschaffen worden, damit keine Wünsche, sofern sie nur eine Mehrheit fin-

den, und keine Fehler gesetztechnischer Art unberücksichtigt oder unbemerkt bleiben.

Selbst wenn man aber nicht der hier vertretenen Ansicht sein sollte, so wird man doch nicht dem beistimmen können, daß die formelle Gesetzeskraft erst mit der Erteilung des Verkündungsbefehls beginne[1]); denn bereits wenn die Gesetzesurkunde sich in den Händen der Reichsregierung oder gar schon des Reichspräsidenten befindet, ist das Gesetz dem Reichstage entzogen. Es erscheint ausgeschlossen, daß etwa dieser die Gesetzesurkunde mit Erfolg zurückverlangt oder daß er nach Fassung eines einfachen Abänderungsbeschlusses eine berichtigte Urkunde der Reichsregierung übersendet mit der Wirkung, daß diese und der Reichspräsident daran gebunden wären. Berücksichtigt man dabei den Zeitpunkt, in dem die Befassung des Reichstages mit dem Gesetze endet, so könnte man allenfalls noch den Standpunkt vertreten[2]), daß der Zeitpunkt der Uebersendung der Gesetzesurkunde an den zuständigen Minister — der „Ausfertigungsbefehl" — für den Eintritt der formellen Gesetzeskraft maßgebend ist, indem man sich dabei auf den Standpunkt stellt, daß der Reichstag solange über das Gesetz verfügen dürfe, als dieses noch nicht, nach außenhin abgeschlossen, in Erscheinung getreten sei. Nach dieser Ansicht wäre also der Reichstag an seinen Beschluß gebunden, sobald der Ausfertigungsbefehl erteilt und dem zuständigen Ministerium zugegangen ist.

Immerhin erscheint dieser Zeitpunkt weniger begründet als der der Sanktion, da in diesem der Reichstag selbst die Erklärung abgibt, daß er das Gesetz in drei Lesungen beraten und seinen Inhalt endgültig so festgestellt habe, wie er der Schlußabstimmung zugrundegelegt sei; in dieser Form solle das Beschlossene Gesetz werden.

In einem Falle, der allerdings nicht zur Widerlegung der hier vertretenen Ansicht zu verwerten ist, hat der Reichstag trotzdem noch die Möglichkeit, von seinem eigenen Beschlusse abzugehen, ohne dabei den für die formelle Gesetzgebung vorgeschriebenen Weg zu beachten. Das ist der Fall, wenn der Reichstag auf den Einspruch des Reichsrats hin in der erneuten Beschluß-

---

[1]) So anscheinend Triepel, a. a. O., S. 541 (er spricht von „Verkündung"); Hatschek, RStR., S. 358, hält sogar die „Publikation im Reichsgesetzblatt" für maßgebend.

[2]) Wie G. Jellinek, a. a. O., S. 328, Anm. 29.

fassung gemäß Art. 74 R.V. nicht mehr zu seinem Gesetze steht, ohne sich dem Reichsrat anzuschließen. Auch dann ist aber das Gesetz noch nicht endgültig beseitigt; denn nach Art. 74 Abs. 3 Satz 2 R.V. kann in diesem Falle der Reichspräsident noch immer den Volksentscheid anordnen, der vielleicht das Gesetz dennoch bestätigt. Die Beteiligung des Reichsrats an der Gesetzgebung ist keine unmittelbare, derart, daß er das Gesetz selbst zu Falle bringen könnte; sie ist vielmehr eine mittelbare, insofern als durch seinen Einspruch die Entscheidung über das strittige Gesetz dritten Organen übertragen wird, nämlich dem Reichspräsidenten und dem Reichsvolk („devolutives Veto", Anschütz, R.V. zu Art. 74 Anm. 1). Aus diesen Gründen kann man unbedenklich die Entstehung des Gesetzes als mit dem Beschlusse des Reichstages in dritter Lesung abgeschlossen ansehen. Liegt aber von da ab ein Gesetz vor, so kann nunmehr eine Änderung und Aufhebung auch nur durch ein (formelles) Gesetz erfolgen.

§ 6.

Ausfertigung und Verkündung und die Authentizität des Gesetzblattes. Die „Urkundeneigenschaft" des Gesetzblattes. Das richterliche Prüfungsrecht hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Gesetzestextes.

Im Vorhergehenden ist die materielle Gesetzeskraft als die — mit der Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt eintretende — Wirkung des Gesetzes gezeigt worden, daß sämtliche Staatsbürger — gegebenenfalls sogar sämtliche Gebietsunterworfenen — seine Vorschriften befolgen müssen, wollen sie nicht Rechtsnachteile oder Strafen erleiden. Der Zeitpunkt des Eintritts der materiellen Gesetzeskraft ist, wie ebenfalls bereits dargetan ist, verfassungsmäßig (Art. 71 R.V.) bestimmt.

Eine solche Vorschrift fehlt dagegen in der Reichsverfassung für die Bestimmung des Umfanges der materiellen Gesetzeskraft. Es ist zwar zweifellos, daß der Abdruck im Reichsgesetzblatt bestimmend ist für die Frage, ob ein Gesetz verbindlich geworden ist; Streit herrscht aber seit jeher darüber, ob der Abdruck im Reichsgesetzblatt auch bestimmend ist für den Wortlaut, nach dem das Gesetz verbindlich geworden ist.

Diese Frage ist aber insofern von Bedeutung, als es bisweilen vorkommt, daß in verkündeten Gesetzen Fehler gegenüber dem richtigen Wortlaut enthalten sind. Diese Fehler sind teilweise derartig, daß sie den wahren Wortlaut dennoch durch Auslegung erkennen lassen. Bisweilen sind sie jedoch auch sinnändernd. In diesem Falle sieht sich der das Gesetz Anwendende vor die Entscheidung gestellt, ob er den Fehler, wenn er ihn erkennt, stillschweigend berichtigen darf oder ob ihn daran die materielle Gesetzeskraft hindert, weil diese auch einen fehlerhaften Wortlaut mit den Fehlern verbindlich mache.

Die unanfechtbare Entscheidung der Streitfrage wird auch dadurch erschwert, daß diese Gesetzesfehler in verschiedenen Stadien entstanden sein können. Es sind Fehler in der Beschlußfassung des Reichstages möglich, indem dieser irrtümlich etwas beschließt, was er nicht beschließen will. Denkbar sind auch Fehler, die in der Ausfertigung enthalten sind und dadurch in den verkündeten Wortlaut übergehen. Schließlich kann auch der Abdruck im Reichsgesetzblatt die Fehlerquelle sein; in diesem Falle enthält also die Ausfertigung noch den richtigen Wortlaut.

Diese Verschiedenheit der Fehlerquellen ist schon deswegen von Bedeutung, weil bei Fehlern des Abdrucks lediglich nach dem Wesen und dem Inhalt der Verkündung, bei den anderen Fehlern aber auch nach der Bedeutung der Ausfertigung die Frage zu entscheiden ist, ob auch die Fehler des Gesetzes an der Verbindlichkeit, die mit der Verkündung beginnt, teilhaben. Allerdings wird die Bedeutung der Unterscheidung dadurch geringer, daß schon von vornherein feststeht, daß die Entscheidung bezüglich beider Fehlergruppen einheitlich sein muß, da aus dem Gesetze in Gestalt des Abdrucks im Reichsgesetzblatt beim Vorhandensein von Fehlern nicht erkennbar ist, wann diese entstanden sind, sie also auch im Auge des Richters, Verwaltungsbeamten usw. gleichartig erscheinen. Immerhin ergibt diese Tatsache doch, daß für beide Fehlergruppen bei der Beurteilung der obengenannten Frage nur die Gründe herangezogen werden können, die sich aus dem Wesen der Verkündung ergeben[1]). Damit ergibt sich aber schon die Entscheidung der Streitfrage.

---

[1]) Denn selbst wenn das Wesen der Ausfertigung einer stillschweigenden Berichtigung dieser Fehler nicht hinderlich wäre, müßten doch in der Verkündung liegende, gegen die Zulässigkeit

Es ist durchaus unbestritten, daß ein wesentlicher Bestandteil der Ausfertigung nach der Weimarer Reichsverfassung ebenso wie nach der früheren Verfassung der Ausspruch des Reichspräsidenten ist, daß nach dem Ergebnis der von ihm veranstalteten Prüfung der ausgefertigte Gesetzestext mit den Beschlüssen des Reichstages in dritter Lesung übereinstimme. Zu dieser Ansicht ist die Staatsrechtswissenschaft dadurch gelangt, daß sie es als Pflicht des Reichspräsidenten (früher des Kaisers) ansah, Gesetzen mit fehlerhaftem Wortlaut die Ausfertigung zu versagen. Wollte er also nicht fahrlässig seine Pflicht verletzen, so mußte er die Prüfung vornehmen. So wurde eine größere Sicherheit gegen das Vorhandensein von Fehlern in verkündeten Gesetzen erstrebt. Insoweit besteht also die Tätigkeit des Reichspräsidenten nur darin, den Befehl zur Verkündung der Reichsgesetze zu erteilen, nachdem er sich vorher noch einmal vergewissert hat, daß Fehler in dem Gesetze nicht vorhanden sind.

Da der Reichspräsident aber bei Genauigkeit des Gesetzestextes (und bei Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, vgl. § 7) zur Erteilung des Verkündungsbefehls verpflichtet ist, würde die Tätigkeit des Reichspräsidenten, erschöpfte sie sich in dem Geschilderten, eine recht mechanische sein, die in keinem Verhältnis zu der sonstigen Betätigung des obersten Organes des Reiches stände. Man kann wohl sagen, daß die Schöpfer der Reichsverfassung, hätten sie die Ausfertigung als so unwichtig angesehen, diese nicht dem Reichspräsidenten übertragen hätten.

Die Ausfertigung bedeutet aber auch für die Frage der Authentizität des ausgefertigten Gesetzestextes mehr als eine bloße Meinungsäußerung des Reichspräsidenten als Ausfluß und Ergebnis der von ihm pflichtgemäß veranstalteten Prüfung des Gesetzestextes. Schon, daß die Form der Ausfertigung etwa dieselbe ist, wie bei der privatrechtlichen Ausfertigung weist daraufhin, daß in der Ausfertigung auch eine Beurkundung der Fehlerlosigkeit des Gesetzestextes liegt, mit der Wirkung, daß, ebenso wie bei der privatrechtlichen Ausfertigung unter Ausschluß des Zurückgreifens auf die Urschrift der Inhalt solange als richtig gilt, bis er vom Aussteller der Ausfertigung berichtigt wird, auch der Ausfertigungs-

---

zu wertende Gründe durchgreifen, eben weil aus dem Abdruck im Gesetzblatt eine Unterscheidungsmöglichkeit hinsichtlich des Ursprungs der Fehler nicht gegeben ist.

Wortlaut des Gesetzes allein maßgebend ist, so daß es beispielsweise dem Richter nicht gestattet ist, den ihm vielleicht zufällig bekannten Wortlaut der Beschlüsse des Reichstages seiner Entscheidung zugrundezulegen, wenn die Ausfertigung davon abweicht. Ausschlaggebend ist aber schließlich bei der Entscheidung der Frage der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit. Die Ausfertigung stellt die erste amtliche Wiedergabe des Gesetzes dar; vor ihr ist eine zuverlässige Feststellung des beschlossenen Textes nicht möglich. Sind in der eigentlichen Verkündung, d. h. dem Abdruck im Reichsgesetzblatt Fehler vorhanden, so können diese von der zuständigen Stelle mit Sicherheit aus der im Geheimen Staatsarchiv aufbewahrten Ausfertigung festgestellt werden. Größere Schwierigkeiten würde dagegen auch der zuständigen Behörde die Feststellung eines Fehlers machen, wenn dieser schon bei der Beschlußfassung des Reichstages unterlaufen ist. Gerade um diese Fehler handelt es sich aber bei der hier zu behandelnden Frage. Soll unter diesen Umständen es jedem mit dem Gesetz Befaßten gestattet sein, auf Grund seiner unzulänglichen Unterlagen, die zumeist Zeitungsberichte sein werden, eine andere Fassung des Gesetzes zugrunde zu legen, als die durch den Reichspräsidenten auf Grund seiner Prüfung festgestellte? Es liegt auf der Hand, daß die Zulässigkeit einer solchen Prüfung die Sicherheit bei der Anwendung des Rechtes erheblich gefährden würde. Auch deshalb ist also daran festzuhalten, daß die Ausfertigung die Grenze für eine Prüfung des Wortlautes des Gesetzes darstellt. Sie hat also nicht nur, wie jeder Staatsakt, die bloße Vermutung der Richtigkeit und Zuverlässigkeit (in Ansehung des Gesetzestextes) für sich, sondern sie stellt die Richtigkeit des ausgefertigten Textes sogar unwiderleglich fest, bis er von der zuständigen Stelle berichtigt ist: sie gibt eine praesumptio iuris et de iure, nicht nur eine praesumptio iuris.

Das Gleiche muß aus den oben angeführten Gründen auch für die Verkündung gelten: kann man bei einem Fehler nicht erkennen, ob er vor der Ausfertigung oder nach ihr entstanden ist — das ist, da die Ausfertigung nicht zugänglich ist, stets der Fall —, so kann es gegenüber den Fehlern nur eine einheitliche Stellungnahme geben. Schon aus diesem Grunde kommt man also zu dem Ergebnis, daß auch die Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt eine unwiderlegliche Vermutung für die Richtigkeit des abgedruckten Textes schafft.

Dazu kommen aber noch andere Gründe, die zum Teil in der gleichen Richtung liegen wie bei der Ausfertigung. Wollte man der Verkündung nur die Wirkung einer widerleglichen Vermutung für die Richtigkeit des abgedruckten Gesetzestextes zubilligen, so müßte ein Gegenbeweis durch ein Zurückgreifen auf die Gesetzesausfertigung zulässig und möglich sein[1]). Auch das scheitert aber an den tatsächlichen Verhältnissen. Die Gesetzesausfertigung ist, wie bereits bemerkt worden ist, nicht zugänglich. Wenn sich also zum Beispiel in einem Zivilprozesse eine Partei zum Beweise der Unrichtigkeit des verkündeten Gesetzes auf die Ausfertigung berufen wollte, so wäre diese Beweisführung dadurch unmöglich, daß voraussichtlich weder eine Abschrift der Ausfertigung noch eine Auskunft über den Wortlaut zu erhalten wäre, da für ein dahingehendes Ersuchen jede Grundlage fehlen würde, die den Reichsminister des Inneren veranlassen könnte, ihm zu entsprechen; dabei ist auch noch zu bedenken, daß die Reichsregierung stets gegen die Zulässigkeit einer Prüfung war und zu ihrer Ermöglichung die Mittel zu verschaffen, kaum sich bereit finden dürfte. Für ein Zurückgreifen auf die unsicheren Unterlagen aus den Stadien vor der Ausfertigung gilt aber gegenüber der Verkündung das Gleiche wie für die Ausfertigung. Auch hier wäre davon eine erhebliche Gefährdung der Rechtssicherheit zu befürchten.

Schließlich ist aber auch noch zu bedenken, daß das Hauptziel der Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt die Herstellung eines maßgebenden Textes der Gesetze ist, nachdem die eigentliche Verkündung immer mehr in den Hintergrund getreten und durch die sogenannte „gesellschaftliche Publikation" ersetzt worden ist. Wenn dieser Text, der unter amtlicher Aufsicht hergestellt wird, auch nur die Wirkung einer widerleglichen Vermutung der Richtigkeit für sich hätte, dann hätte es dieser amtlichen Ausgabe nicht bedurft. Diese Wirkung könnte auch zusammen mit dem Rest an Verkündungswirkung durch eine private Verkündung erreicht werden. Auch dieser gegenüber wird der ein Gesetz Anwendende zunächst von der Richtigkeit des Abdrucks ausgehen, bis ihm nicht das Gegenteil nachgewiesen wird. Gerade das hohe Maß an Zuverlässigkeit, das private Gesetzesausgaben heute aufweisen, gestattet deren Gebrauch ohne

---

[1]) So auch Lukas, a. a. O., S. 231.

Prüfung ihrer Richtigkeit. Wenn also daneben noch eine amtliche Wiedergabe des Gesetzestextes stattfindet, so muß diese eine höhere Wirkung haben. Diese kann aber nur darin bestehen, daß die amtliche Ausgabe den Gesetzestext zweifelsfrei feststellt: ihr gegenüber soll eine Prüfung auf Irrtümer weder erforderlich noch auch zulässig sein; durch sie soll eine gleichmäßige Anwendung des Gesetzestextes durch die Organe der Rechtspflege und der Verwaltung sichergestellt werden; verschiedene Behörden sollen nicht unter Umständen verschiedene Texte ihren Entscheidungen zugrundelegen. Also auch aus dem Zwecke der Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt ist zu folgern, daß dieser Abdruck durch den Staatsbürger einer Prüfung nicht unterzogen werden darf.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die hier behandelte Frage nicht allein unter dem Gesichtspunkte der Ausfertigung und Verkündung entschieden werden kann. Es ist sogar durchaus möglich, daß auch hier ebenso, wie es bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit der verkündeten Gesetze von Thoma (Archiv, Band 43, S. 267f.) angenommen wird, es sich um ein wahres Problem handelt, bei dem die Lösung nicht durch Erforschung des wahren Willens des Gesetzes sondern nur durch eine allseitige Interessenabwägung gefunden werden kann. Unter diesem Gesichtspunkte ist für die hier vertretene Anschauung in erster Linie das Interesse der Rechtssicherheit anzuführen, wie es oben schon geschehen ist.

Von solchen allgemeinen Gesichtspunkten wird für die Beurteilung der Frage von denen, die die entgegengesetzte Ansicht wie hier vertreten, insbesondere immer entgegengehalten, daß man den Richter nicht daran binden könne, ein Gesetz getreu dem verkündeten Wortlaut anzuwenden, wenn er die Ueberzeugung gewonnen habe, daß dieser Wortlaut falsch und diese Unrichtigkeit vielleicht auch von einer Partei des Zivilprozesses überzeugend nachgewiesen ist. Dieser Gesichtspunkt ist aber nicht stichhaltig. Denn wenn der Richter in einem Falle tatsächlich feststellen würde, daß das Gesetz in falscher Form verkündet sei, so bliebe ihm immer noch die Möglichkeit übrig, den Rechtsstreit auszusetzen und durch eine Mitteilung an das Reichsministerium des Inneren eine Berichtigung herbeizuführen. Ein solcher Schritt käme also in Frage, wenn es sich um einen erheblichen Fehler des Gesetzes handeln würde, der geeignet wäre, der Bestimmung des Gesetzes einen veränderten Sinn zu geben.

Nun sind aber solche sinnentstellende Fehler[1]) verhältnismäßig selten; die letzten Jahrgänge des Reichsgesetzblatts haben keinen derartigen Fehler aufzuweisen. Die letzten bekannteren Vorkommnisse dieser Art reichen bis in das vergangene Jahrhundert zurück (insbesondere das Redaktionsversehen des § 138a Gewerbeordnung; vgl. Stenographische Berichte des Reichstages 1898, S. 1866ff. und Lindemann, a.a.O.; weitere Fälle bei Fleischmann, a.a.O., S. 99, Anm. 227). Die weitaus überwiegende Mehrzahl aller Fälle von Gesetzesfehlern sind vielmehr reine Druckfehler, d. h. Versehen des Druckers und Setzers wie Buchstaben-, Zahlen- und Zeichenfehler, die nicht geeignet sind, den Sinn des Gesetzes zu stören. In diesen Fällen kommt aber eine Bindung des Richters an den verkündeten Gesetzestext nicht in Frage. Bei offenbaren Unrichtigkeiten des Gesetzestextes, die aus diesem heraus schon erkennbar sind, wie etwa bei ganz zweifellosen Fällen der Bezugnahme die Bezugnahme auf eine falsche Gesetzesbestimmung, kann der Richter schon durch das Mittel der Auslegung eine Klärung erzielen. In den meisten Fällen wird man sogar kaum von einem Zweifel sprechen können. Die Zahl der Fälle, in denen eine Stellungnahme zu diesem Prüfungsrecht des Richters erforderlich ist, verringert sich dadurch auf ein Mindestmaß. In diesen Fällen kann der Richter aber unbedenklich, falls wirklich bis zu diesem Zeitpunkt — in dem er mit dem Gesetz befaßt wird — eine amtliche Berichtigung noch nicht erfolgt ist, den oben bezeichneten Weg wählen und unter Aussetzung des Rechtsstreits die Berichtigung abwarten. Die dadurch hervorgerufenen Nachteile sind erheblich geringer als die, welche sich aus auf unsicherer Grundlage vorgenommenen Berichtigungen seitens des Richters ergeben können. Aber auch die Beschreitung des hier bezeichneten Weges wird praktisch kaum mehr in Frage kommen, da bis zu dem Zeitpunkt, in dem der Richter das verkündete Gesetz anzuwenden hat, wohl stets der Fehler auch schon von anderer Seite entdeckt und eine amtliche Berichtigung erfolgt sein wird. Schließlich bietet doch auch die Prüfung des Gesetzes durch Reichsminister und Reichspräsident eine gewisse Gewähr für die Zuverlässigkeit des verkündeten Textes.

---

[1]) Auf die verschiedenen Fehler*arten* (S. 65ff.) hier schon einzugehen, ist nicht erforderlich; aus dem allein maßgebenden Wortlaut des Reichsgesetzblatts ist der Ursprung des Fehlers nicht zu erkennen; für die Stellung, die der *Staatsbürger* Fehlern gegenüber einzunehmen hat, kann es daher auf deren Ursprung nicht ankommen.

Zusammenfassend mag also noch einmal festgestellt werden, daß der im Reichsgesetzblatt verkündete Text der Reichsgesetze solange als richtig gilt, bis er von amtlicher Seite berichtigt ist; infolgedessen steht es niemand zu, Gesetze auf ihre Uebereinstimmung mit der Ausfertigungsurkunde oder den Beschlüssen des Reichstages in dritter Lesung nachzuprüfen. Offenbare Unrichtigkeiten, wie Druckfehler, sind im Wege der Interpretation richtig zu stellen und das Gesetz in diesem Falle berichtigt zur Anwendung zu bringen. Wird eine sinnentstellende Unrichtigkeit des verkündeten Gesetzestextes festgestellt[1]), so ist unter Aussetzung des Verfahrens (Rechtsstreits) auf eine amtliche Berichtigung hinzuwirken. Dabei ist aber zu beachten, daß nur das zweite Verfahren ein solches auf Berichtigung des Gesetzes ist: das andere ist ein Verfahren auf Interpretation des Gesetzestextes, das an sich mit der hier behandelten Frage der Berichtigung von Gesetzesfehlern (im Sinne der Ausführungen S. 65f.) nichts zu tun hat, vielmehr auch bei allen anderen Unklarheiten des Gesetzes Anwendung finden kann (vgl. Lukas, Gesetzespublikation usw., S. 234f.).

Die — im Ergebnis — gleiche Ansicht wurde für das alte Staatsrecht, wenn auch mit anderer Begründung, vertreten von Anschütz, Art. „Gesetz" im WB., S. 216, Meyer-Anschütz, S. 666, Lukas, Gesetzespublikation usw., S. 222ff., 234ff., sowie Fehler usw., S. 9ff., schließlich von Schulz, a.a.O., S. 147: mit gewissen Abweichungen auch von den bei Sonntag, a.a.O., S. 10 und Lindemann, a.a.O., S. 159f. genannten Schriftstellern, die den Richter vielleicht noch mehr an das Gesetz in der verkündeten Form gebunden wissen wollten, nämlich auch insoweit, als er sich der Auslegung zur Beseitigung offenbarer Unrichtigkeiten nicht bedienen dürfe. Anschütz vertritt diese Ansicht selbstverständlich auch für das neue Staatsrecht (R.V. S. 216). Die von Lukas und Anschütz gegebene Begründung, die zu demselben Ergebnis wie hier von der historischen Berechtigung der sogenannten „Urkundeneigenschaft" des Gesetzblatts aus gelangt, ist in ihrem Aufbau vielleicht angreifbar. Die Theorie an sich ist die gleiche wie hier; bedenklich ist es vielleicht, sie historisch zu begründen, da die

[1]) Die Zulassung der dazu notwendigen Prüfung bedeutet noch keine Anerkennung des Prüfungsrechts; denn dessen wesentlicher Inhalt wäre, daß der Richter dem als unrichtig erkannten Gesetzestext auch die Verbindlichkeit absprechen darf; der Ausdruck „Prüfungsrecht" ist also nicht ganz zutreffend.

Zeitverhältnisse, unter denen sie beim französischen bulletin des lois zuerst anerkannt war, nicht die gleichen waren wie bei der Uebernahme in das deutsche Staatsrecht. Darauf kommt es aber auch nicht entscheidend an, sie historisch zu begründen, da der Grundsatz von der Urkundeneigenschaft des Gesetzblatts an sich schon aus anderen Gründen Anerkennung fordert (s. oben).

Der entgegengesetzten Ansicht, daß also der Richter berechtigt sei, den durch Verkündungsfehler (doch wohl auch andere, vor der Verkündung entstandene Fehler — woran sollten sie für den Richter unterscheidbar sein?) entstellten Text selbst zu berichtigen und so zur Anwendung zu bringen, waren für das alte Staatsrecht: Sontag, a.a.O., S. 3, 10ff., Brie, Archiv 4, S. 23f., Tezner in den (Wiener) Juristischen Blättern 1887, Nr. 4—9, Fleischmann (?), a.a.O., S. 98, Lindemann, a.a.O., S. 159ff., Laband in seinem Staatsrecht (5. Aufl. Bd. 2, S. 57ff.) sowie in Archiv 18, S. 266 und DJZ. 1903, S. 304, Lobe, DJZ. 1916, S. 605, für das neue Staatsrecht insbesondere Hatschek, Dt. und pr. Staatsrecht, Bd. 2, S. 112 und Reichsstaatsrecht, S. 358[1] [2]).

Schließlich wurde vereinzelt, (so von Schaffrath, Theorie der Auslegung konstitutioneller Gesetze, Leipzig 1842, S. 15f. und von Liszt in seinem Lehrbuch des Strafrechts, 18. Aufl., S. 97) noch die aus praktischen Gründen ganz unannehmbare Ansicht vertreten, daß einem fehlerhaft verkündeten Gesetze die materielle Gesetzeskraft überhaupt fehle, da der verkündete Wortlaut nicht beschlossen und der beschlossene nicht verkündet sei. Eine solche Auffassung ist, ganz abgesehen davon, daß sie keinen Unterschied zwischen dem Fehlen eines Buchstaben und erheblichen Fehlern macht und ganz ohne Rücksicht darauf, ob sie in sich begründet ist, schon deswegen zu verwerfen, weil nach ihr ein einziges Versehen des Druckers in der Lage wäre, den Eintritt der materiellen Gesetzeskraft zu hemmen, bis eine neue Verkündung stattgefunden hat, eine Folge, die im Rechts- und Wirtschaftsleben unabsehbaren Schaden anrichten könnte.

---

[1]) Das englische Staatsrecht gestattet die Prüfung und Berichtigung eines fehlerhaft verkündeten Textes, vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht 1914, S. 10.

[2]) Nach einer Bemerkung bei Sontag, a.a.O., S. 11, sollen auch Thibaut, Savigny und Krug anderer Ansicht als hier vertreten gewesen sein; eine Nachprüfung der Angabe war nicht möglich. Neuerdings hat sich auch Görres, JW. 1924, S. 1565, gegen die hier vertretene Ansicht geäußert.

Heute wird die gleiche Ansicht von Jastrow, a. a. O., S. 64ff., vertreten. Seiner Begründung, daß ein Druck, der nicht den authentischen Wortlaut enthalte, keine Verkündung sei, so daß eine Neupublikation die Folge sei, kann nicht gefolgt werden. Auch durch eine fehlerhafte Verkündung wird vielmehr bewirkt, daß der richtige Text verbindlich wird. Nur dessen Feststellung ist den Staatsbürgern zugunsten der zuständigen Organe des Staates entzogen, damit eine zuverlässige Feststellung gewährleistet ist. Ist diese erfolgt, so ist die Verkündung in jeder Hinsicht ordnungsmäßig: fehlerhafte Verkündung und Berichtigung ergeben zusammen ordnungsmäßige Verkündung[1]). Die staatsrechtlichen Wirkungen der Verkündung werden durch in ihr vorhandene Fehler textlicher Art nicht gehemmt; die erste, wenn auch fehlerhafte Verkündung ist maßgebend. Dieser Standpunkt ist auch einzig tragbar. Gerade der von Jastrow gemachte Vorschlag eines Sondergesetzes zur Reglung der Frage, was in der Zwischenzeit Gesetz gewesen sei, zeigt die Undurchführbarkeit seiner Ansicht in dieser Frage. Auch sein Hauptfehler ist, daß er, was allerdings auch schwierig wäre, keine Grenze zieht zwischen unbedeutenden Druckfehlern und sinnstörenden anderen Fehlern. Es bliebe auch zu bedenken, welche Folgen das von Jastrow vorgeschlagene Verfahren bei solchen Gesetzen haben würde, die möglichst sofort in Kraft treten sollen, um einem augenblicklichen Notstande zu wehren und die dabei nicht rückwirkend sein können oder sogar nicht dürfen, wie Strafgesetze. Gerade bei ihnen würde dieses Verfahren dazu führen, daß der Zweck des Gesetzes nicht erreicht wird.

Im übrigen ist diese Ansicht Jastrows auch in sich nicht schlüssig; denn er nimmt, obwohl er die fehlerhafte Verkündung als unwirksam ansieht und zur Verbindlichkeit des Gesetzes eine neue Verkündung fordert, an, daß die fehlerhafte Verkündung den Richter an den fehlerhaft verkündeten Text nicht binde, sondern daß dieser bei ausreichender Kenntnis des richtigen Textes diesen anzuwenden berechtigt sei[2]). Er folgt also insoweit der hauptsächlich von Laband vertretenen Anschauung, daß für die Richtigkeit des verkündeten Textes nur eine „praesumptio iuris", nicht eine „praesumptio iuris et de

[1]) Siehe besonders Lukas, Fehler usw., S. 3ff.

[2]) Das bedeutet nach seiner Anschauung von der fehlerhaften Verkündung — daß sie keine Verkündung sei —, daß auch nicht verkündete Gesetze für den Richter verbindlich sind.

iure" spreche. Dieser Standpunkt ist unvereinbar mit der Ansicht Jastrows, daß die fehlerhafte Verkündung in jeder Hinsicht, also auch hinsichtlich des Eintritts der materiellen Gesetzeskraft, unwirksam sei.

Angesichts der herrschenden Unklarheiten ist der Forderung Jastrows nach einer gesetzlichen Reglung der Frage zuzustimmen; sein dahingehender Vorschlag erscheint aber nicht empfehlenswert, da das vorgeschlagene Verfahren zu schwerfällig ist und es gerade hier darauf ankommt, eine Lösung zu finden, die eine möglichst leichte und schleunige Beseitigung der Fehler gestattet. Unter Berücksichtigung der oben (S. 36f.) genannten Umstände empfiehlt es sich vielmehr, eine Reglung in etwa folgendem Sinne zu treffen: der im Reichsgesetzblatt verkündete Text ist verbindlich, soweit nicht seine Fehlerhaftigkeit aus ihm selbst erkennbar ist. Der Reichsminister des Inneren hat sofort nach beendetem Abdruck des Gesetzes je ein Stück dem Reichstag, dem Reichsrat und gegebenenfalls dem Reichswirtschaftsrat zur Prüfung auf die Zuverlässigkeit des Textes zu übersenden und von diesen oder von irgend einer anderen Seite festgestellte Fehler, soweit sie beim Abdruck unterlaufen sind, unverzüglich zu berichtigen. Sind die Fehler bereits vorher entstanden, so ist bei Fehlern der Ausfertigung das federführende Ministerium zu ersuchen, die Gesetzesausfertigung dem Reichspräsidenten zur Berichtigung vorzulegen; bei Fehlern in der Beschlußfassung des Reichstages ist der Präsident des Reichstages zu ersuchen, die Berichtigung des Gesetzes zu veranlassen und dem federführenden Ministerium Nachricht zu geben; dieses hat seinerseits auch in diesem Falle die Gesetzesurkunde dem Reichspräsidenten zur erneuten Vollziehung vorzulegen. Nach Rückreichung der Gesetzesurkunden an das Reichsministerium des Inneren hat dieses unverzüglich die Berichtigung im Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen. Hinsichtlich des in der Berichtigung festgestellten Wortlauts gilt das Gleiche wie für den Gesetzestext selbst, mit der Maßgabe, daß Fehler, die aus dem Gesetzestext in Verbindung mit der Berichtigung erkennbar sind, ebenfalls nicht an der materiellen Gesetzeskraft teilnehmen.

§ 7.

Die Frage der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze vom Gesichtspunkte der Ausfertigung und Verkündung aus. Das richterliche Prüfungsrecht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze in ihrem Zustandekommen, ihrer Verkündung und ihrem Inhalt.

Abgesehen von der Erklärung, daß das ausgefertigte Gesetz den den Beschlüssen des Reichstages in der dritten Lesung entsprechenden Wortlaut habe, enthält die Ausfertigung noch die Versicherung des Reichspräsidenten, daß er das Gesetz auf die Verfassungsmäßigkeit seines Zustandekommens geprüft und insoweit nichts zu beanstanden gehabt habe (vgl. § 4, S. 8ff.). Da oben (a.a.O.) angenommen ist — in Uebereinstimmung mit einer größeren Zahl von Schriftstellern —, daß die Erklärung des Reichspräsidenten über die Zuverlässigkeit des Gesetzestextes dem Texte der Ausfertigung die unwiderlegliche Vermutung der Richtigkeit gebe, erhebt sich die Frage, ob auch die Versicherung des Reichspräsidenten über das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes dieses alle Zweifel ausschließend feststelle. Dabei mag zunächst darauf hingewiesen werden, welche Unterschiede zwischen beiden Problemen bestehen, die geeignet erscheinen, in der Frage der Verfassungsmäßigkeit zu einem abweichenden Ergebnis zu führen.

Zur Vornahme der Berichtigung des Gesetzestextes ist der Reichsminister des Inneren verpflichtet (vgl. § 9). Dagegen besteht für die Reichsregierung, wenn sie sich nachträglich von der Verfassungswidrigkeit eines in gutem Glauben an die Verfassungsmäßigkeit verkündeten Gesetzes überzeugt, keine juristische Verpflichtung, einen Gesetzentwurf einzubringen, der die Verfassungswidrigkeit beseitigen soll. Daraus folgt, daß, falls man der Ausfertigung in der Frage der Verfassungsmäßigkeit dieselbe Wirkung zuerkennt wie hier hinsichtlich der Authentizität des Gesetzestextes, bei Weigerung der Reichsregierung der Reichstag die Folgen des verfassungswidrigen Gesetzes nur auf dem Umwege über das Mißtrauensvotum oder durch Annahme eines Initiativantrages beseitigen kann. Die Gerichte können also ge-

gebenenfalls recht lange an das verfassungswidrige Gesetz gebunden sein, da eine Aussetzung des anhängigen Verfahrens nicht vor der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens, das zur Abänderung oder Aufhebung des Gesetzes führen soll, zulässig erscheint. Das ist also ein Grund gegen die Auffassung von der Bedeutung der Ausfertigung, wie sie hier vertreten werden wird, was die Frage des Prüfungsrechts anlangt. Daß dieser Grund sich nicht aus der Ausfertigung selbst ergibt, ist dabei belanglos; denn die Entscheidung der Frage wird zweifellos maßgebend von Gesichtspunkten allgemeiner Art beeinflußt. Hier sollen diese zunächst allerdings nur insoweit mitsprechen, als sie geeignet sind, die Gründe, die sich aus der Ausfertigung selbst für die hier vertretene Ansicht ergeben, zu entkräften.

Ein erheblicher Unterschied zwischen der Frage der Prüfbarkeit der Authentizität des Gesetzestextes und der der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes liegt zweifellos weiterhin darin, daß ein Fehler des Gesetzeswortlauts (nach richtiger Ansicht) die Gültigkeit des übrigen Wortlauts und insbesondere des Gesetzes selbst nicht berührt, daß dagegen das Vorliegen einer einzigen Verfassungswidrigkeit in einem großen Gesetzeswerk wegen des unvermeidlichen Ineinandergreifens der einzelnen Bestimmungen zur Ungültigkeit[1]) des ganzen Gesetzes führt. Es hat also eine ganz andere Bedeutung, wenn ein Richter die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes feststellt, als wenn er das Vorhandensein eines Fehlers im verkündeten Wortlaut annehmen zu müssen glaubt. Bei Fehlern des Wortlauts gilt entweder der verkündete Text oder — räumt man dem Richter ein Prüfungsrecht ein — der ausgefertigte bzw. der beschlossene. Bei Verfassungsverstößen ist eine Berichtigung der verfassungswidrigen Bestimmung durch den Richter — ebenso wie natürlich auch durch jeden anderen zur Gesetzesanwendung Berufenen; lediglich der Einfachheit halber wird hier stets von jenem gesprochen, der allerdings auch am häufigsten vor die Entscheidung der Frage gestellt wird — undenkbar; das Gesetz kann nicht umgedeutet werden.

Schließlich ist noch eines Grundes gegen die Beschränkung des Prüfungsrechts Erwähnung zu tun, der nicht auf juristischem sondern auf politischem Gebiet liegt. Er folgt aus der Gewaltenverteilung im modernen Staat.

---

[1]) Nicht zur Nichtigkeit; so auch W. Jellinek, DJZ. 1921, S. 753 f. und Löwenthal, DJZ. 1927, S. 1237.

In ihm stehen sich auch heute noch, wenn auch nicht mehr in scharfer Scheidung, die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt gegenüber. Zwischen ihnen soll, insbesondere nach den demokratischen Verfassungen, ein Gleichgewichtszustand bestehen derart, daß jede der drei Gewalten einerseits an der Bildung und Durchführung des Staatswillens beteiligt ist, andererseits aber auch in der Lage ist, die Bildung oder Durchführung des Staatswillens, sofern dieser durch Mißbrauch oder durch Ueberschreitung der Befugnisse seitens einer der anderen beiden Gewalten zustandegekommen ist, zu verhindern. In diesem System der Gleichgewichtssicherungen im Staate kann aber die richterliche Gewalt ihre Aufgabe nicht erfüllen, wenn sie nicht in der Lage ist, einem Gesetz, das unter Verletzung des Staatsgrundgesetzes zustandegekommen ist, das auch zur Ausführung gebracht ist, die Geltung als Recht zu versagen.

Nach allen diesen Gründen scheint hier eine andere Stellungnahme zur Bedeutung der Ausfertigung angebracht, als sie oben bei der Frage der Authentizität des Gesetzestextes eingenommen worden ist, und zwar weil scheinbar die vielleicht für eine ausschlaggebende Bedeutung der Ausfertigung zu wertenden Gründe durch die sich aus allgemeinen Erwägungen gegen sie ergebenden überwogen werden. Das ist aber nur scheinbar so.

Tatsächlich muß auch heute noch daran festgehalten werden, daß schon das Wesen und die Bedeutung der Ausfertigung ein Hindernis für die Nachprüfung und, gegebenenfalls, für die Verneinung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzeszustandekommens durch die — nicht zur Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich[1]) berufenen — Organe des Staates darstellt, so daß die sich aus allgemeinen Gesichtspunkten ergebenden Gründe gegen das Prüfungsrecht lediglich unterstützend verwendet zu werden brauchen.

Zunächst ist hier unter diesem Gesichtspunkt im Wesentlichen dasselbe zu sagen wie oben im § 6 (S. 33ff.) hinsichtlich der Bedeutung der Ausfertigung für die Frage der Authentizität des Gesetzestextes. Ebensowenig wie es streitig ist, daß der Reichspräsident den Text der Ausfertigung zu prüfen hat, ist es auch bestritten, daß die Verfassungsmäßigkeit des auszufertigenden Gesetzes der Prüfung des Reichspräsidenten unterliegt. Aus Arti-

[1]) Wie in Art. 178 R. V., vgl. Görres, JW. 1924, S. 1564 und RFH. 7, S. 99.

kel 70 R.V. ergibt sich unmittelbar, daß der Reichspräsident zur Vornahme dieser Prüfung verpflichtet ist; nur die „verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze“ hat der Reichspräsident auszufertigen und zu verkünden. Ebenso zweifellos ist es, daß jede Unterlassung in dieser Hinsicht eine Verfassungsverletzung bedeutet und zur Anklage vor dem Staatsgerichtshof führen kann. Ein solcher Fall, in dem dem Reichspräsidenten eine Verfassungsverletzung wird nachgewiesen werden können, ist jedoch schwer denkbar. Es wird sich beim Bestreiten des Reichspräsidenten diesem kaum nachweisen lassen, daß er die gebotene Prüfung unterlassen hat. Hat er aber die Prüfung vorgenommen und ist er dabei vielleicht auf Grund irriger Rechtsanschauungen zu einem falschen Ergebnis gelangt, so liegt, abgesehen von solchen Fällen, in denen er vorsätzlich oder grobfahrlässig handelt, keine Verletzung der Verfassung vor. Da hier dem Reichspräsidenten ein innerer Tatbestand nachgewiesen werden müßte, ist die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Anklage noch geringer. Infolgedessen erscheinen in diesen beiden Fällen die Vorschriften über die Ahndung der Verfassungsverletzung durch die praktischen Verhältnisse ausgeschlossen. Es erhebt sich unter diesen Umständen die Frage, ob wenigstens für den Fall der Unterlassung jeder Prüfung eine Maßnahme vorgesehen ist, um den Beweis für die Unterlassung der Prüfung zu erleichtern.

Auch hier wieder erweckt es den Anschein, als sei eine solche Maßnahme tatsächlich getroffen. Denn es erscheint zunächst auffallend, warum der Reichspräsident die Gesetzesurkunde schon gelegentlich der Vornahme der Ausfertigung unterzeichnet, also in einem Zeitpunkt, in dem diese noch nicht an die Oeffentlichkeit gelangt, da sie erst durch die darauffolgende Erteilung des Verkündungsbefehls erkennbar wird; erst dessen Unterzeichnung ist erforderlich aber auch ausreichend, erforderlich, weil die mit der Ausführung des Abdrucks im Reichsgesetzblatt betrauten Organe erkennen müssen, ob das Gesetz tatsächlich zustandegekommen ist und verkündet werden muß und darf. Da die heutige Praxis davon abweicht, liegt es nahe zu vermuten, daß die Unterzeichnung des Textes des Gesetzes bei der Ausfertigung noch einem anderen Zwecke dient, als lediglich zu erklären, daß der Reichspräsident das Gesetz gesehen habe. Darüber, daß der Ausfertigungsvermerk noch eine weitergehende Bedeutung hat, besteht allgemein Uebereinstimmung. Nur das Maß dieser Bedeutung ist zweifelhaft. Meist wird

angenommen, daß die Unterzeichnung besage, der Reichspräsident habe die doppelte Prüfung des Gesetzes (nach Inhalt und Verfassungsmäßigkeit) pflichtgemäß vorgenommen und sei dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß der Text des Gesetzes richtig und das Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen sei. Der Vermerk würde danach also eine Meinungsäußerung des Reichspräsidenten (abgesehen von der Bescheinigung der eigenen Tätigkeit) enthalten.

Dieser Anschauung kann aber nicht beigetreten werden. Hätte nämlich der Ausfertigungsvermerk nur diese Bedeutung, dann wäre er überflüssig und sehr wohl zu entbehren. Eine urkundliche Erklärung des Reichspräsidenten, daß er die genannte Prüfung vorgenommen habe, wäre deswegen wertlos, weil die Tätigkeit eines Organes in eigener Angelegenheit nur durch einen Dritten, nicht aber durch den Tätigen selbst beurkundet werden kann. Es ist auch nicht ersichtlich, welchem Zwecke eine derartige Erklärung dienen sollte. Den Nachweis der erfolgten Prüfung im oben angedeuteten Sinne, d.h. für die Frage der Geltendmachung der Verantwortlichkeit, kann die Bescheinigung des Reichspräsidenten jedenfalls nicht führen; denn es wäre vernunftwidrig, wollte man die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten nicht davon abhängig machen, ob er eine ihm zur Pflicht gemachte Handlung ausgeführt habe oder nicht, sondern, ob er in einer eigenen Urkunde die Behauptung aufgestellt habe, er habe die Handlung ausgeführt, oder ob diese Urkunde nicht vorhanden sei; daß das also der Zweck des Ausfertigungsvermerks wäre, ist ausgeschlossen.

Schließlich könnte der Zweck des Vermerks noch der sein, durch die Erklärung des Reichspräsidenten, daß das Gesetz (u.a.) verfassungsmäßig zustandegekommen sei, eine Vermutung dafür zu schaffen, daß das Gesetz tatsächlich verfassungsmäßig sei. Auch diese Möglichkeit muß aber ausscheiden, da es dazu nicht erst der Erklärung des Reichspräsidenten bedürfte. Alle Staatsakte haben die Vermutung der Gültigkeit für sich; sie sind solange als ordnungsmäßig anzusehen, als nicht das Gegenteil feststeht (und, was hier nicht in Betracht kommt, ihre Aufhebung erfolgt oder ihre Ungültigkeit durch einen dazu bestimmten Gerichtshof ausgesprochen ist).

Auch daß der Ausfertigungsvermerk lediglich eine Erklärung des Reichspräsidenten enthalte des Inhalts, daß er das Gesetz für (dem Wortlaut nach richtig und

für) verfassungsmäßig zustandegekommen halte, muß als ausgeschlossen erscheinen. Auch dadurch könnte nicht der Beweis geliefert werden, daß der Reichspräsident das Gesetz tatsächlich geprüft habe und daß die Ausfertigung keinen Verstoß gegen die Verfassung bedeute, da der Reichspräsident das Gesetz für verfassungsmäßig zustandegekommen halte. Auch trotz dieser Erklärung des Reichspräsidenten kann natürlich im Wege der Anklage vor dem Staatsgerichtshof noch geltendgemacht werden, daß der Reichspräsident trotz besserer Erkenntnis das Gesetz als verfassungsmäßig ausgefertigt habe. Ueberhaupt kann eine solche Anklage nur in Frage kommen, wenn die Ausfertigung erfolgt ist. Für die Frage der Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten kommt also der Vermerk nicht in Betracht; allenfalls liefert er eine Vermutung dafür, daß der Reichspräsident das Gesetz für verfassungsmäßig gehalten habe. Auch dazu bedarf es aber nicht erst der Ausfertigung; denn der Verstoß gegen die Verfassung müßte dem Reichspräsidenten nachgewiesen werden. Bis zum Nachweise gilt das Handeln des Reichspräsidenten als verfassungsgemäß.

Es kann auch nicht mehr etwa die Ansicht vertreten werden, daß die Unterzeichnung des Ausfertigungsvermerks deswegen erfolge, weil in der Ausfertigung gleichzeitig die Erteilung des Verkündungsbefehls liege und dieser erkennbar gemacht werden müsse. Es ist oben (S. 20ff.) bereits darauf hingewiesen worden, daß nach dem neuen Staatsrecht in der Ausfertigung keinesfalls mehr der Verkündungsbefehl enthalten ist.

Will man also nach allem vorstehend Bemerkten nicht den Schluß ziehen, daß die Beurkundung des Gesetzes überhaupt wertlos und überflüssig sei, — ein Schluß, den man einer Staatseinrichtung gegenüber nicht ohne weiteres ziehen kann — so muß man sich auf den Standpunkt stellen, daß die Beurkundung eine weitergehende Bedeutung hat, als sie meist angenommen wird. Diese weitergehende Bedeutung kann aber nur darin liegen, daß die Beurkundung durch den Reichspräsidenten (ebenso wie die Richtigkeit des Ausfertigungstextes auch) die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzeszustandekommens unwiderleglich feststellt[1]). Nur dadurch kann die

---

[1]) Gegenteiliger Ansicht neuestens Morstein-Marx, Variationen über die richterliche Zuständigkeit zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Gesetzes, 1927, S. 25ff., 80 und ihm folgend Löwenthal, DJZ. 1927, S. 1236.

Bescheinigung des Reichspräsidenten über die erfolgte Prüfung erklärt werden.

Der Sinn dieser Reglung ist auch durchaus verständlich. An sich bietet die Prüfung des Gesetzes durch den oder die gegenzeichnenden Reichsminister und besonders durch den — an der Entstehung des Gesetzes bisher unbeteiligten und insoweit unbeeinflußten — Reichspräsidenten ein erhebliches Maß von Sicherheit, daß die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes nicht zu bezweifeln ist, zumal in der Oeffentlichkeit schon während der Verhandlung des Gesetzes im Reichstage Bedenken geäußert werden, falls dessen Verfassungsmäßigkeit nicht feststeht, und der Reichspräsident zu solchen Bedenken Stellung nehmen muß. Auch die Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat oder — im Falle der erneuten Beschlußfassung gemäß Art. 74 — das Vorhandensein einer Zweidrittelmehrheit im Reichstage für das Gesetz wird ein Anzeichen für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sein. Schließlich mag auch hinzukommen, daß der Entscheidung des Reichspräsidenten schon deswegen unbedenklich Unfehlbarkeit beigelegt werden konnte, als er stets ein von der Mehrheit der Reichsbürger als angesehen und vertrauenswürdig anerkannter Mann sein wird, von dem man mit Sicherheit annehmen darf, daß er bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes die Ausfertigung versagt.

Es ist gegen die hier vertretene Anschauung eingewendet worden, daß, wenn der Ausfertigung tatsächlich eine solche Bedeutung zukäme, dies gesetzlich festgelegt hätte werden müssen (Jastrow, a.a.O., S. 60), so daß aus dem Fehlen einer solchen Bestimmung geschlossen werden müsse, daß eine solche Bedeutung der Ausfertigung nicht beigelegt werden sollte. Das kann aber nicht anerkannt werden. Es mag richtig sein, daß sonst im Recht, besonders im straffen Zivilrecht, jede praesumptio iuris et de iure auf ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift beruhen muß. Es ist schon zweifelhaft, ob dieser Satz gleicherweise im Staatsrecht gilt. Die gegnerische Ansicht läßt aber die Entstehungsgeschichte der Ausfertigung außer acht. Diese zeigt besonders bei einer der ältesten Erscheinungsformen des Gesetzes und der Gesetzesausfertigung, bei der Ausfertigung der Reichsabschiede und Reichsschlüsse, daß die Ausfertigung damals von allen dem Gesetz Unterworfenen, vertreten durch ihre Abgesandten beim Reichstage, vorgenommen wurde, die zu

diesem Zwecke sogar besonders zusammentraten[1]). Dabei war aus diesem Grunde für die Frage der Nachprüfung des Gesetzeszustandekommens kein Raum: was die Stände selbst als ordnungsmäßig anerkannt hatten, konnten sie nachher nicht als ordnungswidrig ansehen. Eine Frage des richterlichen Prüfungsrechts bestand deshalb damals nicht; auch im Schrifttum der damaligen Zeit ist nichts darauf Bezügliches zu finden. Diese Tätigkeit der Stände, die auch damals schon den Namen „Ausfertigung" führte, ist in späteren Zeiten nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung von den gesetzgebenden Organen auf die vollziehenden Organe übergegangen, ohne daß an der Bedeutung und Wirkung der Ausfertigung etwas geändert wurde. Damit ist aber auch diese strenge, sich aus der Ausfertigung ergebende Auswirkung der materiellen Gesetzeskraft übernommen worden, ohne daß sie, die bisher als selbstverständlich galt, nunmehr ausdrücklich festgelegt wurde. Es mag richtig sein, daß der Wechsel der Ausfertigungsorgane den Ursprung des Prinzips hinfällig machte: wenn nicht mehr die dem Gesetz Unterworfenen vor der Ausfertigung das Gesetz prüften, war wohl die Voraussetzung der früheren Unanfechtbarkeit des Gesetzes gefallen. Dessen mag man sich aber zuerst überhaupt nicht bewußt geworden sein; denn die Frage des Prüfungsrechts wird sicherlich nicht sofort akut geworden sein. Solange es aber eine solche Frage gibt, ist von Regierungsseite wie von Schriftstellern der Standpunkt vertreten worden, daß die in der Ausfertigung liegende Erklärung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes diese feststelle und der Nachprüfung nicht unterliege. Und gerade in den früheren Zeiten ist auch die Zahl der Verfechter des Prüfungsrechts viel geringer gewesen als heute, wo die Zulassung des Rechtes schließlich doch deswegen gefordert wird, weil inzwischen die Stellung des Staatsbürgers zu den vollziehenden Organen infolge des Eindringens des demokratischen Prinzips eine andere geworden ist. Ist doch auch die Zahl der in ihrer Verfassungsmäßigkeit anfechtbaren Gesetze und die bloße Möglichkeit, daß das Gesetz gegen die Verfassung verstößt, größer geworden, seit der Verfassungsschutz des Staatsbürgers gegen Übergriffe der Staatsorgane ein vollkommenerer und die Schranken der Gesetzgebung engere geworden sind. Die Versuche, das Prüfungsrecht mit der Ausfertigung als vereinbar hinzustellen, werden also

---

[1]) Vgl. Moser, Teutsches Staatsrecht, Bd. 50, S. 253 ff.

letzten Endes deswegen gemacht, weil man aus politischen Gedankengängen heraus das Prüfungsrecht wünscht. Deshalb wird in vielen Fällen auch deswegen für das Prüfungsrecht Stellung genommen, weil man es aus allgemeinen Gründen für erforderlich hält. Dagegen ist an sich auch nichts einzuwenden: irgendeine Lösung, die die Nachprüfung ermöglicht, muß zweifellos gefunden werden. Solange aber aus der Verfassung selbst sich Gründe gegen das Prüfungsrecht ergeben, wie aus dem Begriffe der Ausfertigung, kann auf allgemeine Gesichtspunkte nicht zurückgegriffen werden. Diese können erst zur Sprache kommen, wenn tatsächlich festgestellt wird, daß die Ausfertigung die Nachprüfung nicht hindert[1]). Dann sind aber auch die Gründe allgemeiner Art, die gegen das Prüfungsrecht zu werten sind, zu beachten. Daß die Rechtslage zu diesem Ergebnis führt, kann aber im Gegensatz zu der Ansicht Thomas, der die Frage für ein „echtes Problem" hält (Archiv 43, S. 267ff.), nach den gemachten Ausführungen nicht angenommen werden.

Stellt man sich aber auf diesen Standpunkt, nimmt man also an, daß die Lösung nur aus allgemeinen Gesichtspunkten gefunden werden kann, dann kann die Stellungnahme sich im Ergebnis dennoch nicht ändern.

Die Gründe allgemeiner Art, die gegen die Versagung des Prüfungsrechts geltend gemacht werden, sind größtenteils oben schon genannt worden. Außer ihnen wird von fast allen Befürwortern des Prüfungsrechts noch der hervorgehoben, daß man es dem Richter, der Recht sprechen solle, nicht zumuten könne, ein Gesetz anzuwenden, das seinem Inhalte nach nicht Recht sondern eine Verfassungsverletzung sei. Dagegen scheint sich nichts einwenden zu lassen. Und doch wird dabei übersehen, daß der Richter nicht in der Lage ist, objektiv festzustellen, ob das Gesetz verfassungsmäßig ist oder nicht, sondern daß eine dahingehende Feststellung stets nur der Ausdruck seiner persönlichen Ueberzeugung ist, deren rechtliche Haltbarkeit nicht durchaus sicher ist. Das Urteil, das er fällt, schafft, wenn es Rechtskraft erlangt, zwar Recht

[1]) So z. B. Kleineberg, LZ. 1925, S. 628, der aber den Begriff der Ausfertigung verkennt, wenn er annimmt, daß sie nur Gesetzesbefehl ist oder öffentliche Urkunde, die nicht bezeuge, ob die Beurkundung vorgenommen werden durfte. Gesetzesbefehl ist sie nicht wegen des Inhalts der Sanktion und ein bloßes Zeugnis enthält sie auch nicht, vgl. S. 44ff. Während Kleineberg zur Bejahung des Prüfungsrechts gelangt, wird es von Arndt, Recht 1920, S. 105, der die Ableitung aus der Ausfertigung auch ablehnt, aus allgemeinen Gründen verneint.

nur zwischen den Parteien; gerade die Frage der Rechtsbeständigkeit eines Gesetzes bedarf aber der Entscheidung „mit Wirkung für und gegen alle“; eine solche zu fällen, kann aber schlechterdings nicht Sache irgendeines Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrichters sein. Immerhin kann die incidenter getroffene Feststellung eines solchen Richters noch verhängnisvoll genug sein. Wollte man ihm das Recht einräumen, auf Grund seiner persönlichen Überzeugung das Gesetz als nicht vorhanden anzusehen, so würde man den Richter über das Gesetz stellen, dem er unterworfen ist. Es ist vielleicht von Bedeutung, daß im Art. 102 R.V. nicht steht: Die Richter sind unabhängig und nur den verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetzen unterworfen, so wie in Art. 70 R.V. der Reichspräsident nur den verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetzen gegenüber gebunden ist. Man kann auch dem Art. 102 nicht dadurch ausweichen, daß man ein nicht verfassungsmäßiges Gesetz als ein Nicht-Gesetz betrachtet; Staatsakte gelten solange, als sie nicht aufgehoben sind oder sie nicht ein zur Entscheidung über ihre Gültigkeit berufener Gerichtshof für ungültig erklärt hat. In diesem letzteren Falle liegt übrigens eine objektive Feststellung vor, da sie durch ein zur Feststellung bestimmtes Organ erfolgt ist; hier könnte man also, gälte nicht schon das obengenannte Prinzip, eher von einem zulässigen Prüfungsrecht sprechen. Es ist aber weder mit dem Ansehen und der Stellung des Parlaments und der Regierung zu vereinbaren, daß ein einzelner Richter das Gesetz für ungültig erklärt, noch wären die sich aus verschiedenen Einstellungen der Richter ergebenden Folgen für die Rechtssicherheit ertragbar. Ein Gesetz, das teilweise angewandt, teilweise als verfassungswidrig abgelehnt würde, könnte in den gesamten Rechtsverkehr eine Unsicherheit hineintragen, die die Gesetzgebungsautorität des Reiches in nicht wieder gut zu machender Weise erschüttern könnte. Man darf vor allem nicht nur immer an Gesetze zivilrechtlichen Inhalts denken, bei denen durch die in der Ungültigkeitserklärung liegende Rechtsverweigerung die Staatssicherheit nur mittelbar gefährdet wird. Ganz bedenklich wären die Folgen der Zulassung eines richterlichen Prüfungsrechts bei Strafgesetzen, soweit durch sie neue strafrechtliche Tatbestände aufgestellt würden. Die Unzulässigkeit der Rückwirkung der Strafgesetze würde hier dazu führen, daß auch bei späterer Neuregelung der Materie die vor dieser begangenen strafbaren Handlungen unter dem Gesichtspunkte straflos blieben,

den das für ungültig erklärte Gesetz aufstellen wollte. Man denke dabei besonders an Gesetze wie das Sprengstoffgesetz vom 9. Juni 1884 und das Republikschutzgesetz vom 21. Juli 1922. Ihre Ungültigkeitserklärung hätte unabsehbare Folgen haben können, zumal da beide einem Notstande des Staates abhelfen sollten.

Es lassen sich also sicherlich an Gründen allgemeiner Art ebensoviele gegen das Prüfungsrecht geltend machen wie zu seinen Gunsten. Man muß aber dabei immer bedenken, daß die Gründe gegen das Prüfungsrecht, die sich aus der Ausfertigung ergeben, das Prüfungsrecht unausweichlich zu Fall bringen, da sie tatsächlicher Art sind und aus der Verfassung unmittelbar folgen; die allgemeinen Gründe, die für ein Prüfungsrecht sprechen, sind durchaus nicht für das sogenannte richterliche Prüfungsrecht zu werten[1]); sie sind vielmehr nur negativer Art und sprechen dagegen, daß der dem Gesetz Unterworfene unbedingt an das Gesetz gebunden sein soll, auch wenn er das Gesetz für nicht verfassungsmäßig zustandegekommen hält. Die Schlußfolgerung, die daraus zu ziehen ist, geht aber nicht in der Richtung eines von der Verfassung nicht gestatteten Prüfungsrechts des Richters. Sie führt vielmehr zu der Forderung nach einer reichsgesetzlichen Reglung der Nachprüfung von verkündeten Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Daß durch eine solche Regelung das richterliche Prüfungsrecht nicht festgelegt werden würde, kann auch von den Befürwortern des Prüfungsrechts nicht bezweifelt werden. Vorbilder solcher Regelung in anderen Staaten[2]) sind schon vorhanden; soweit die Regelung dort auf Gesetz beruht, weist sie stets in eine andere Richtung. Auch der im nächsten Abschnitt zu behandelnde Entwurf der Reichsregierung zur Frage der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts folgt diesen Vorbildern.

Eine Anerkennung des richterlichen Prüfungsrechts findet sich von allen Kulturstaaten[2]) allein — soweit sich das übersehen läßt — in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Dort ist der Richter befugt, einem Gesetz, das er für verfassungswidrig hält, die Anwendung zu versagen[3]). Dagegen ist die Nachprüfung durch den Rich-

[1]) Wie es z. B. Bühler, DJZ. 1922, S. 580 ff. annimmt.

[2]) Außerhalb des Deutschen Reiches; denn siehe unten S. 89 f. und 94.

[3]) Vgl. Hachenburg, DJZ. 1925, S. 1170 (über den sog. Claytoner Affenprozeß); vgl. auch Arndt im Recht 1920, S. 105, woselbst reiche Angaben über das Prüfungsrecht im Ausland.

ter ausgeschlossen in Oesterreich (infolge gesetzlicher Regelung der Prüfung), Großbritannien (vgl. dazu Hatschek, Engl. Staatsrecht, 1905, S. 137ff.; 1914, S. 9ff.), der Schweiz und in Frankreich[1]). Dabei ist übrigens zu bemerken, daß in den Ländern, die eine gesetzlich bestimmte Nachprüfung vorgesehen haben, dem Richter eine Nachprüfung wohl gestattet ist; er muß jedoch meist, wenn er zur Verneinung der Gültigkeit gelangt, die Entscheidung des Gerichtshofes abwarten, der zur Feststellung der Gültigkeit berufen ist (vgl. für die Vereinigten Staaten: Freund, Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 12, S. 84—86 (Öffentliches Recht der Vereinigten Staaten von Amerika) sowie Koellreuter, Das Verfassungsrecht Großbritanniens und seines Weltreiches, S. 11, im übrigen Külz, DJZ. 1926, S. 837ff.).

Die Frage des richterlichen Prüfungsrechts hat die deutsche Staatsrechtswissenschaft besonders nach dem Umsturz lebhaft beschäftigt. Die Literatur ist daher sehr umfangreich, so daß eine erschöpfende Aufzählung nicht möglich, aber auch nicht erforderlich ist. Auch die Rechtsprechung hat in zahlreichen Fällen Gelegenheit gehabt, zu der streitigen Frage Stellung zu nehmen.

Für das richterliche Prüfungsrecht sind eingetreten folgende Schriftsteller: Triepel, Archiv 39, S. 536, Stier-Somlo, RStR., Bd. 1, S. 674ff., ferner Fleischmann, Nawiasky, Hubrich, Bühler und der verstorbene Minister Preuß. Von Gerichten letzter Instanz haben sich für die Zulässigkeit des richterlichen Prüfungsrechts ausgesprochen: der Reichsfinanzhof (RFH. Bd. 5, S. 333), das Reichsversorgungsgericht (DJZ. 1925, S. 332ff.), das Danziger Obergericht (DJZ. 1925, S. 828) und dazu Loening, DJZ. 1926, S. 294ff., der auch darauf hinweist, daß in Norwegen die Gerichte ebenfalls zur Prüfung der Gesetze befugt sind (vgl. dazu Wolgast, DJZ. 1922, S. 716), schließlich auch das Reichsgericht erstmalig[2]) im Urteil vom 4. November 1925 zum Aufwertungsgesetz vom 16. Juli 1925 (JW. 1925, S. 454). Die Stellungnahme des Preußischen Oberverwaltungsgerichts in der Entscheidung vom 24. 2. 1925 (Preuß.

---

[1]) Für das Saargebiet hat Giersberg, JW. 1926, S. 304ff. das Recht des Richters, die Anordnungen der Regierungskommission auf ihre Vereinbarkeit mit dem Friedensvertrag zu prüfen, bejaht.

[2]) Vgl. zu voraufgegangenen Urteilen des RG.: Thoma, DJZ. 1925, S. 573 und W. Jellinek, JW. 1925, S. 454, auch DJZ. 1921, S. 753ff. zu RG. in JW. 1916, S. 596f.

Verw.Bl., Jg. 46, S. 559) ist, worauf Anschütz (R.V. S. 217) hinweist, nicht klar; doch scheint immerhin auch dieses Gericht sich für das richterliche Prüfungsrecht entscheiden zu wollen[1]).

Gegner einer Zulassung des richterlichen Prüfungsrechts hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze sind, zum Teil mit anderer Begründung als hier: Anschütz, R.V. S. 215ff., Hatschek, RStR. Bd. 1, S. 27ff., Bd. 2, S. 96ff., Thoma, a.a.O. und DJZ. 1925, S. 573, Schack, in den obengenannten Abhandlungen und: Archiv, Bd. 41, S. 163ff., ferner Wittmayer, Giese, W. Jellinek, Radbruch.

Die Oberlandesgerichte sind hinsichtlich der Frage des Prüfungsrechts nicht einheitlicher Ansicht: das Bayrische Oberste Landesgericht hat die Frage des Prüfungsrechts bejaht (DJZ. 1926, S. 903), der gleichen Ansicht soll auch das Kammergericht sein; dagegen scheint beispielsweise das Oberlandesgericht Kiel einen gegenteiligen Standpunkt vertreten zu wollen (DJZ. 1925, S. 352).

Nur in einem Punkte herrscht über das Prüfungsrecht des Richters Einstimmigkeit: der Richter ist berechtigt und gegebenenfalls — bei Geltendmachung seitens einer Partei — verpflichtet, die äußeren Formen des Zustandekommens eines Gesetzes nachzuprüfen, d. h. zu prüfen, ob das Gesetz der Verfassung entsprechend verkündet ist[2]). Stellt er dabei fest, daß beispielsweise nur ein Teil des Gesetzes im Gesetzblatt abgedruckt ist — ein Fall, der sich bei früheren Gesetzen, die auf ältere Landesgesetze Bezug nahmen, bisweilen ereignete —, so muß er dem Gesetz die Anwendung versagen. Als ein solcher Mangel der Verkündung ist es übrigens auch anzusehen, wenn beim Abdruck die Wiedergabe der Unterschriften der zuständigen Reichsminister und des Reichspräsidenten unterbleibt.

Auch darin, daß insoweit das Prüfungsrecht allgemein anerkannt wird, liegt eine Folge der oben dargestellten Wirkung der Ausfertigung: alles, was vor dem Abdruck geschieht, ist durch die Ausfertigung gedeckt; insoweit ist eine Nachprüfung verwehrt. Das weitere Ver-

---

[1]) Das heißt allgemein, auch für das Reichsstaatsrecht; denn in Preußen besteht für Landesgesetze das Prüfungsrecht, siehe unten S. 89f.

[2]) Vgl. nur Anschütz, R.V., S. 217, Görres, JW. 1924, S. 1564ff. und KG. in JW. 1922, 308f.

fahren dagegen unterliegt nicht mehr der besonderen Prüfung dazu bestimmter Staatsorgane. Deshalb muß insoweit der Richter ein selbständiges Recht zur Prüfung haben.

Zu diesem Prüfungsrecht gehört auch das Recht des Richters, den Ausgabevermerk auf dem Reichsgesetzblatt auf seine Richtigkeit zu prüfen. Es ist oben (S. 14 f.) bereits darauf hingewiesen worden, daß er seiner Natur entsprechend vor dem Druck auf Grund einer Schätzung in den Text des Reichsgesetzblatts eingefügt wird und daß infolgedessen die Möglichkeit besteht, daß er bei unvorhergesehenen Verzögerungen des Drucks unrichtig wird. Schon das führt dazu, ihn der Nachprüfung durch den Richter zu unterwerfen und diesem dadurch die Möglichkeit zu geben, an Stelle des falschen Ausgabetages den richtigen einzusetzen, soweit es darauf ankommt. Zu dem gleichen Ergebnis führt es, geht man von der allgemeinen Zulässigkeit der Nachprüfung des Verkündungsvorganges aus (vgl. zu der ganzen Frage Anschütz, S. 216, 220, RGStr., Bd. 57, S. 51, 405, KG. in JW. 1921, S. 751 und in DJZ. 1925, S. 263; letztere Entscheidung ist aber nur mittelbar zu verwerten).

Es bleibt aber dabei immer zu beachten, daß diese Prüfung, die schließlich auch die Prüfung einer Vorbedingung der Verfassungsmäßigkeit ist, sich nicht auf das Gesetz selbst erstrecken darf. Insbesondere unterliegt nicht der Prüfung die Uebereinstimmung von Gesetzesausfertigung und Gesetzesabdruck, worauf bereits oben hingewiesen wurde. Wenn das Gesetz in der abgedruckten Form der Verfassung entspricht, so gilt diese unwiderleglich als gewahrt; es ist nicht zulässig, beispielsweise das Vorhandensein der Ausfertigung nachzuprüfen, wenn der Ausfertigungsvermerk im Reichsgesetzblatt abgedruckt ist. Insoweit ist also auch der Abdruck im Reichsgesetzblatt ebenso wie für den Wortlaut so auch für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes maßgebend. Praktisch wird das freilich nur für den Fall des Vorhandenseins oder Nichtvorhandenseins der Ausfertigung in Frage kommen. Immerhin ergibt sich auch hier diese Lösung notwendig daraus, daß eine Nachprüfung der Ausfertigung schon deswegen nicht möglich ist, weil diese nicht zugänglich ist. Soweit aber Druckfehler in dem Gesetz den Sinn desselben derart verändert haben, daß es nunmehr verfassungswidrig ist — ein Fall, der wenig wahrscheinlich ist —, ist die Frage unter dem Gesichts-

punkte der Prüfung des verkündeten Wortlauts zu behandeln; es gilt dann das oben Gesagte (§ 6).

Schließlich ist noch eines Falles zu gedenken, der zwar im Hinblick darauf, daß diese Abhandlung sich auf die Darstellung der Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze beschränkt, nicht unmittelbar hierher gehört, aber dennoch erwähnt werden mag, da er mit der Frage des Prüfungsrechts in engem Zusammenhange steht und gleichzeitig den Weg aufweist, wie der Gesetzgeber die Zweifel über das richterliche Prüfungsrecht beseitigen kann. Das ist der die Grundlage des Art. 13 Abs. 2 R.V. bildende Fall der Unvereinbarkeit einer Vorschrift des Landesrechts mit dem Reichsrecht. Hier war nach übereinstimmender Ansicht es dem Richter nicht verwehrt, dem Landesgesetz, das gegen Reichsrecht verstieß, die Anwendung zu versagen (vgl. Anschütz, S. 68 und für früher Meyer-Anschütz, S. 743). Trotzdessen ist aber durch die Reichsverfassung der Reichsregierung die Möglichkeit gegeben worden, durch einen Gerichtshof die Entscheidung herbeizuführen, ob das Gesetz gültig ist oder nicht (Art. 13 Abs. 2 R.V.)[1]. Diese selbständige Kompetenz der Reichsregierung — selbstverständlich auch der betreffenden „Landeszentralbehörde" — ist von Wert, weil durch sie, auch wenn kein Gericht mit der Sache befaßt ist oder verschiedene Gerichte zu verschiedenen Ergebnissen gekommen sind, eine endgültige Entscheidung darüber herbeigeführt werden kann, ob das Gesetz weitergilt oder nicht; denn die Entscheidung, die, ebenso wie im Falle des § 6 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. April 1926 (RGBl. I, S. 203) die Entscheidung des Reichsfinanzhofes, im Reichsgesetzblatt zu verkünden ist, hat Gesetzeskraft. Mit dieser Reglung der verfassungsmäßigen Prüfung der Landesgesetze ist also ein Schritt[2]) bereits in der Richtung getan, auf der nunmehr die gesamte Prüfungsfrage zur Erledigung kommen soll. Denn es kann keinem Zweifel unterliegen, daß, sobald die im Folgenden zu behandelnde Reglung der Prüfung der Reichsgesetze durchgeführt sein wird, auch die Länder gleiche Vorkeh-

[1]) In Verbindung mit Gesetz vom 8. 4. 1920 (RGBl. S. 510.)

[2]) Siehe auch einen weiteren Schritt in Art. 19 R.V.; auch hier ist die Nachprüfung von Reichsgesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit (durch den Staatsgerichtshof) möglich; sie hat aber keinen unmittelbaren Wert, da dessen Urteil nur Feststellungsurteil ist und nicht unmittelbar zur Ungültigkeit des Gesetzes führt, vgl. Anschütz, R.V. Anm. 6 zu Art. 19.

rungen zur Prüfung der Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung treffen werden, soweit sie nicht, wie das Land Preußen durch Art. 61 Abs. 1 Satz 1 seiner Verfassung, das richterliche Prüfungsrecht überhaupt zugelassen haben.

§ 8.

Der Entwurf eines Gesetzes „über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Reichsrechts".

Die Schwierigkeiten und Gefahren, die sich aus dem Streit um das richterliche Prüfungsrecht und aus den Ungültigkeitserklärungen von Gesetzen durch die Gerichte ergeben, haben im Reich erst verhältnismäßig spät zu der Anregung geführt, den gesamten Streitstoff durch Übertragung der Prüfung an einen Gerichtshof, dessen Entscheidung Gesetzeskraft haben sollte, zu beseitigen. Den letzten Anlaß dazu gab schließlich die österreichische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, die im Gegensatz zur Reichsverfassung, in der die Frage unter Ablehnung der Prüfung durch einen Verfassungsgerichtshof absichtlich unentschieden gelassen worden war[1]), ausdrücklich eine Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof vorsah (Art. 89, 139). Der Verfassungsgerichtshof entscheidet bei Anzweiflung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes lediglich auf Grund eines Antrages der Bundesregierung oder der Landesregierungen. Erfolgt eine Anrufung des Gerichtshofes in diesem Falle nicht, so muß der Richter das Gesetz gemäß Art. 89 B.V. anwenden, auch wenn er es für verfassungswidrig hält. Bei Verordnungen dagegen ist der Richter in der Lage, selbst den Gerichtshof anzurufen. Wegen der Wirkung der Entscheidung des VGH. bestimmt Art. 139 B.V.: „Das Erkenntnis des VGH., mit dem die Vo. als gesetzwidrig aufgehoben wird, verpflichtet die zuständige Behörde zur unverzüglichen Kundbarmachung der Aufhebung. Die Aufhebung tritt am Tage der Kundbarmachung in Kraft." Das Entsprechende gilt für den Fall, daß der VGH. auf Antrag einer Regierung ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Bis zum Tage der Verkündung der Aufhebung des Gesetzes oder der Verordnung ist also in Österreich der Richter an das Gesetz gebunden[2]),

---

[1]) Vgl. Külz, DJZ. 1926, S. 837.

[2]) Anders als im Falle des Art. 13 Abs. 2 R.V. und im deutschen Entwurf; hier wird die Ungültigkeit ex tunc festgestellt (von Anfang an nichtig), vgl. dazu Bötticher, LZ. 1926, S. 882, Das Reichsgesetz vor dem Richterstuhl.

sofern er es nicht vorzieht, bis zur Entscheidung über das Gesetz das bei ihm anhängige Verfahren auszusetzen.

Demgegenüber läßt der Entwurf, den die Reichsregierung im Juni 1926 dem Reichsrat vorgelegt hat, das richterliche Prüfungsrecht, soweit man ein solches anerkennen will, grundsätzlich unberührt. Er schafft nur gewisse Vorkehrungen gegen die Gefahr, daß zur Frage der Verfassungsmäßigkeit verschiedene Gerichte verschieden Stellung nehmen oder daß ein höchstrichterliches Erkenntnis — bei der bekannten Geltung von Entscheidungen der obersten Gerichte im Deutschen Reiche — vielleicht auf Grund unzureichender rechtlicher Würdigung durch Ungültigkeitserklärung des Gesetzes praktisch zu dessen Aufhebung führt.

Aus diesem Grunde ist das Recht, den Staatsgerichtshof — dem die Entscheidung übertragen werden soll — anzurufen, nur den drei bei der Vorbereitung und bei der Schöpfung des Gesetzes beteiligten Organen des Reiches eingeräumt. Nur wenn es diese für nötig halten, soll der Staatsgerichtshof entscheiden. Die Gerichte sind im Gegensatz zu der österreichischen Regelung nicht befugt und auch nicht verpflichtet, den Staatsgerichtshof anzurufen, wenn sie einem Gesetz die Anwendung versagen wollen. Nur für die letztinstanzlichen Gerichte ist eine besondere Bestimmung dadurch getroffen worden, daß sie nach § 2 des Regierungsentwurfs, ehe sie einem Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit die Geltung versagen, verpflichtet sind, unter Mitteilung an die Reichsregierung das Verfahren oder den Rechtsstreit solange auszusetzen, bis der Staatsgerichtshof auf Anrufung durch die Reichsregierung entschieden hat oder die Reichsregierung die Erklärung abgibt, daß sie den Staatsgerichtshof nicht anrufen werde, oder schließlich innerhalb eines Monats seit Eingang der Mitteilung des Gerichts eine Erklärung der Reichsregierung nicht abgegeben wird. Für die niederen Gerichte ist eine solche Bestimmung nicht getroffen; sie können also, sofern man ihnen ein Prüfungsrecht zuerkennt, auch nach Erlaß dieses Gesetzes noch Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen und ihnen gegebenenfalls die Anerkennung versagen. Die Reichsregierung und die anderen Antragsberechtigten können hier lediglich, wenn ihnen eine solche Entscheidung zufällig bekannt wird, für die nächste Instanz oder für andere Fälle vorbeugend eine Entscheidung herbeiführen. Eine Mitteilungpflicht besteht für das untere Gericht ebensowenig wie eine Verpflichtung

zur Aussetzung für den Fall, daß der Staatsgerichtshof angerufen wird oder sich bereits mit der Prüfung der Frage befaßt.

Dieser Vorschlag der Reichsregierung erscheint insofern verbesserungsbedürftig, als er nur eine Teillösung des Problems bringt. Er billigt das doch immerhin bedenkliche Prüfungsrecht für die unteren Rechtszüge stillschweigend[1]), indem er es nicht untersagt und schafft zu wenig Sicherheiten dagegen, daß die Entscheidungen der unteren Gerichte, die Gesetzen die Anwendung versagen, endgültig werden. Dadurch kann den Beteiligten ein Schaden entstehen, wenn sie, zumal unter der Herrschaft der Vorschußpflicht, nicht in der Lage sind, Rechtsmittel einzulegen. Es erscheint auch unbillig, den Parteien die Kosten einer Entscheidung aufzuerlegen, die öffentlicher-rechtlicher Art ist (ebenso auch Hachenburg, DJZ. 1927, S. 209). Wäre auch schon in erster (und gegebenenfalls zweiter) Instanz eine Herbeiführung der Entscheidung des Staatsgerichtshofes möglich, so würde sich in vielen Fällen die Anrufung der nächsten Instanz lediglich wegen der Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes erübrigen und dem unterliegenden Teil nicht noch der Kostenbetrag der weiteren Instanz erwachsen. Auch die Bestimmung über die Revisionssumme wird unter diesem Gesichtspunkt unbillig. Trotz der an sich begründeten Bedenken der Reichsregierung gegen die Erstreckung der Vorschrift des § 2 des Entwurfs (vgl. Külz, DJZ., 1926, S. 843) wird es sich wohl doch als notwendig erweisen, auch den unteren Gerichten die Verpflichtung zur Anzeige an die Reichsregierung und zur Aussetzung des Rechtsstreits aufzuerlegen. Da aber immerhin in solchen Fällen die Möglichkeit gegeben ist, daß die Reichsregierung die Ansicht des unteren Gerichts als vereinzelt und als rechtlich nicht haltbar und deswegen die Anrufung des Staatsgerichtshofes als nicht erforderlich ansieht, müßte in diesem Falle gleichzeitig die Bestimmung über die Revisionssumme aufgehoben werden, damit der die Vorentscheidung Anfechtende imstande ist, in jedem Falle eine höchstrichterliche Entscheidung herbeizuführen, sei es des Staatsgerichtshofes, sei es des Reichs- oder eines Ober-

---

[1]) Bötticher, a. a. O., folgert sogar aus dem Entwurf in Verbindung mit dem (anfechtbaren) Grundsatz „Verfassungsrecht bricht Reichsrecht“, daß in den Fällen, in denen eine Prüfung durch den Staatsgerichtshof nicht stattfindet, der Richter zur Prüfung verpflichtet sei.

landesgerichts. Es müßte also etwa allgemein in einer Ziffer 3 zu § 547 ZPO. bestimmt werden: (Ohne Rücksicht auf den Wert des Beschwerdegegenstandes findet die Revision statt: 1..... 2.....) 3. insoweit mit der Revision die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Reichsgesetzes entgegen der Entscheidung des im Rechtszuge vorgehenden Gerichts behauptet wird. Gerade bei der Einrichtung der Sprungrevision (§ 566a ZPO.) wäre auf diesem Wege die Herbeiführung einer Entscheidung eines obersten Gerichts auch dann möglich, wenn die Reichsregierung den Staatsgerichtshof nicht anruft und der Rechtsstreit an sich der Revision nicht zugänglich ist.

Im übrigen ist bestimmt, daß die Entscheidung des Staatsgerichtshofes im Reichsgesetzblatt zu verkünden ist und Gesetzeskraft hat (§ 6), entsprechend der Vorschrift des Art. 13 R.V. für die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes über die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit der Reichsverfassung (Gesetz vom 8. April 1920, § 3 Abs. 3) und die Entscheidungen des Reichsfinanzhofes über die Vereinbarkeit von Landessteuervorschriften mit dem Reichsrecht (Finanzausgleichsgesetz vom 15. Januar 1927, § 6 Abs. 1). Die Entscheidung hat sich auch darüber auszusprechen, wie weit sich — im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit — die Ungültigkeit des Gesetzes erstreckt. Verträge mit fremden Staaten und die damit zusammenhängenden Gesetzesbestimmungen unterliegen der Regelung durch das Gesetz nicht, — offenbar, aber nicht klar genug zu erkennen gegeben, weil man es für ausgeschlossen hält, bei Ungültigkeitserklärung eines bereits verkündeten Gesetzes einen Ausweg zu finden zwischen außenpolitischer Bindung und innerstaatlicher Unwirksamkeit; denn es ist kaum zu bezweifeln, daß ein Staat, der zum Vertragsschluß mit einem anderen Staat nach seiner Verfassung eines Gesetzes bedarf, bei nachträglicher Feststellung der Ungültigkeit des bereits verkündeten Gesetzes dennoch seiner vertraglichen Verpflichtung nicht ledig wird[1]). Besser wäre es von diesem Gesichtspunkt aus gewesen, das Prüfungsrecht wenigstens hinsichtlich solcher Gesetze ausdrücklich zu verbieten, um alle Konflikte zu vermeiden.

Obwohl das richterliche Prüfungsrecht hinsichtlich

---

[1]) Vgl. auch Art. 4 R.V. in Verbindung mit dem allgemein anerkannten Satz von der Vertragstreue im Völkerrecht und der Tatsache, daß es u n g ü l t i g e völkerrechtliche Verträge nicht gibt (vgl. Niemeyer, Völkerrecht, 1923, S. 128.)

der Verordnungen unbestritten ist[1]), bezieht sich der Entwurf auch auf die Nachprüfung der Verordnungen, in dem richtigen Bestreben, auch ihnen gegenüber eine uneinheitliche Stellungnahme der Gerichte und Behörden zu verhindern oder wenigstens soweit möglich zu vermeiden.

Schließlich ist der Staatsgerichtshof durch das Gesetz auch noch dazu berufen, vor der Verkündung des Gesetzes eine Prüfung vorzunehmen[2]), die in diesem Falle, da das Gesetz noch nicht abgeschlossen und verbindlich ist, nur eine gutachtliche sein kann (§ 7). Die Erstattung dieses Gutachtens soll erfolgen auf Ersuchen des Reichspräsidenten oder der Reichsregierung, falls sich bei der Ausfertigung des Gesetzes Zweifel hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit ergeben. Die Frage, die der Gesetzentwurf offen läßt, ob auch dieses Gutachten bindende Kraft hat, wird zu verneinen sein; Reichsminister und Reichspräsident können auch ungeachtet eines abweichenden Gutachtens des Staatsgerichtshofes das Gesetz für verfassungsmäßig oder verfassungswidrig halten und demgemäß ausfertigen oder ihm die Ausfertigung versagen. Das wird sich für den Fall, daß der Staatsgerichtshof das auszufertigende Gesetz für verfassungswidrig erklärt, allerdings nicht empfehlen; denn angesichts eines solchen Gutachtens des Staatsgerichtshofes würden die Gerichte noch eher dem Gesetz die Anwendung versagen, als sie es ohnehin schon auf Grund der eigenen Prüfung tun. Im übrigen ist die Fassung des § 7 des Entwurfs nicht ganz einwandfrei; denn der für die Erstattung des Gutachtens in Frage kommende Zeitpunkt ist nach dem oben (§ 4) Gesagten nicht der der Verkündung, d. h. der Erteilung des Verkündungsbefehls, sondern der der Ausfertigung. Gelegentlich dieser nämlich werden der Reichspräsident und die Reichsregierung vor die Entscheidung der Frage gestellt, ob das Gesetz in seinem Zustandekommen der Verfassung entspricht oder nicht. Da aber Ausfertigung und Verkündung selbständige Teile des Reichsgesetzgebungsverfahrens sind und die Ausfertigung insbesondere nicht ein Teil der Verkündung ist, hätte es in § 7 des Entwurfs richtiger heißen müssen

---

[1]) Vgl. Anschütz, R. V., S. 217 f., Meyer=Anschütz, S. 745, RGStr. 56, S. 181, RGZ. 107, 375, JW. 1924, S. 459, KG. in DJZ. 1925, S. 118 und Hatschek, Bd. 2, S. 183, 187.

[2]) Anders als im Falle des Art. 13 II und 19 R. V.; vgl. dazu Walther, DJZ. 1927, S. 743 und Ollendorf, DJZ. 1927, S. 948; anderer Ansicht zu Art. 19 Bewer, DJZ. 1926, S. 1635.

„vor der Ausfertigung eines Gesetzes" anstatt „vor der Verkündung".

Der Begriff der „Verfassungswidrigkeit" eines Reichsgesetzes wird in § 1 Abs. 2 des Entwurfs umschrieben. Dabei wird wiederum der Fehler gemacht, daß zwischen einer Verfassungswidrigkeit im Verfahren und einer solchen im Inhalt des Gesetzes unterschieden wird. Daß insoweit kein Unterschied besteht, ist bereits oben (S. 19) gesagt worden. Der Entwurf sagt aber dasselbe nicht nur doppelt sondern sogar dreimal: „Die Vorschrift des Abs. 1 Satz 1 gilt sowohl für die Frage, ob die Rechtsvorschrift nach den Vorschriften der Reichsverfassung rechtsgültig zustandegekommen und verkündet ist, wie auch für die Frage, ob ihr Inhalt der Reichsverfassung widerspricht und ob gegebenenfalls die Vorschriften der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen gewahrt sind". Ein Gesetz, dessen Inhalt der Reichsverfassung widerspricht, ist aber verfassungswidrig, wenn die Vorschriften über Verfassungsänderungen nicht beobachtet sind; ist das dagegen der Fall, so ist das Gesetz verfassungsmäßig. Sind weiter bei einem Gesetz die Vorschriften über Verfassungsänderungen nicht beachtet, so ist es nicht den Vorschriften der Reichsverfassung gemäß zustandegekommen. Es würde also genügen, lediglich zu sagen: Die Vorschrift des Abs. 1 Satz 1 gilt für die Frage, ob die Rechtsvorschrift nach den Vorschriften der Reichsverfassung zustandegekommen ist und ob sie der Verfassung gemäß verkündet ist, — wobei es sich noch empfehlen würde, das Wort „Rechtsvorschrift" durch die Worte „das Gesetz oder die Verordnung" zu ersetzen, damit nicht der Anschein erweckt wird, als seien Gesetze, die keine Rechtsvorschriften enthielten, von der Prüfung ausgeschlossen. Vielleicht wäre aber zu erwägen, ob nicht solche Gesetze — es handelt sich da in erster Linie um das Haushaltsgesetz — tatsächlich von der Prüfung auszuschließen seien, da die Folgen einer Ungültigkeitserklärung hier zu schwerwiegend sind. Wird der § 1 Abs. 2 in seiner jetzigen Form belassen, so ist wenigstens der darin enthaltene sprachliche Fehler richtig zu stellen und statt „widerspricht" das Wort „entspricht" zu setzen, da es auch im übrigen heißt: „rechtsgültig ..... ist" und „die Vorschriften ..... gewahrt sind".

Der Prüfung durch den Staatsgerichtshof sind nur künftige Gesetze unterworfen. Dem ist zuzustimmen, da über bereits zustandegekommene Gesetze Zweifel infolge dazu ergangener höchstrichterlicher Urteile nicht mehr

akut sind und eine erneute Aufrollung bereits ruhender Streitfragen nicht angebracht ist.

Der Reichsrat hat an dem Regierungsentwurf nur unwesentliche Aenderungen vorgenommen[1]. Er macht die Anrufung des Staatsgerichtshofes davon abhängig, daß ein Drittel des Reichstages, Reichsrats oder der Reichsregierung die Anrufung wünschen. Die Aenderung stellt eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Stande dar; denn durch sie wird es auch einer Minderheit ermöglicht, die Entscheidung des Staatsgerichtshofes herbeizuführen. Dadurch wird der Gesetzentwurf zugleich ein Teil des in der demokratischen Republik erforderlichen Minderheitsschutzes[2].

Unter Verfassungswidrigkeit begreift der Reichsratsentwurf besser als sein Vorgänger „Unvereinbarkeit mit der Reichsverfassung". Der Entwurf liegt zurzeit dem Reichstage vor. Auch hier sind noch eine große Anzahl von Abänderungsanträgen gestellt, die sich zum Teil in der Richtung der hier gemachten Vorschläge bewegen.

Der Gedanke der Schaffung eines solchen amtlichen und gesetzlich bestimmten Prüfungsverfahrens hat allgemeine Zustimmung gefunden. War doch schon in der Weimarer Nationalversammlung, wenn auch erfolglos, von dem Abgeordneten Ablaß eine ähnliche Bestimmung vorgeschlagen worden, die allerdings von Preuß, Kahl und Düringer stark bekämpft wurde und deshalb fiel (Protokolle des Verfassungsausschusses, Nr. 391, S. 483ff.). Danach hat auch Walter Jellinek noch vor Einbringung des Entwurfs sich für eine der österreichischen entsprechende Regelung eingesetzt (Heft 2 der Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, S. 39). Schließlich erhob auch der 33. Deutsche Juristentag in Heidelberg die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Prüfungsfrage (vgl. DJZ. 1924, S. 753), wobei er allerdings wohl auch an eine abschließende Entscheidung dachte, nicht an eine Teillösung nach der Art des Entwurfs der Reichsregierung; denn der nächste Deutsche Juristentag in Köln stimmte nach den Referaten Mendes und Anschütz' gleichfalls der von Anschütz vorgeschlagenen weitergehenden gesetzlichen Rege-

---

[1] Nach Hachenburg, DJZ. 1927, S. 363.

[2] Ueber den verfassungsändernden Charakter des Entwurfs siehe Löwenthal, DJZ. 1927, S. 1234, der die Frage verneint, mit Unrecht; a. A. auch Grau, Archiv NF., Bd. 11, S. 287 und Bredt, Z. f. d. ges. Staatswissenschaft, 1927, S. 437 und die weiteren bei Löwenthal genannten.

lung zu, die auch die unteren Gerichte hindert, ohne Mitteilung an die Reichsregierung einem Gesetze die Gültigkeit abzusprechen (vgl. DJZ. 1926, S. 1447). Im übrigen hat der Entwurf aber Zustimmung gefunden, so von Poetzsch (DJZ. 1926, S. 1270) und Hachenburg (DJZ. 1926, S. 1150 und 1927, S. 209). An dem Zustandekommen einer gesetzlichen Ordnung der unklaren Verhältnisse ist daher kaum noch zu zweifeln. Neben der Erreichung dieses eigentlichen Zieles wird der Entwurf aber auch als ein weiterer Schritt auf dem Wege zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung in öffentlich-rechtlichen Fragen von Bedeutung sein, die ihrer Vollendung durch Schaffung eines Reichsverwaltungsgerichts entgegenreift.

§ 9.

Gesetzesfehler. Der Begriff des Verkündungsfehlers. Seine Innen- und Außenwirkung.

In dieser Weise wird also Vorsorge dafür getroffen, daß die Mängel der Verfassungsmäßigkeit verkündeter Gesetze erkannt und beseitigt werden. Noch ist aber keine gesetzliche Regelung der anderen wichtigen Frage zu erwarten, in welcher Weise die Fehler des Gesetzestextes zu beurteilen und zu beseitigen sind. Daß eine solche Tat des Gesetzgebers noch nicht geschehen ist und in absehbarer Zeit nicht geschehen wird, hat seinen Grund darin, daß diese Frage in keiner Hinsicht so dringlich ist wie die jetzt in Angriff genommene. Es ist bereits oben darauf hingewiesen worden (S. 37), daß erhebliche Fehler im Abdruck des Gesetzes seit langer Zeit nicht mehr vorgekommen sind. Das mag seinen Grund darin haben, daß der Umfang der Gesetzgebung wieder in normale Bahnen eingelenkt ist und wohl auch eine schärfere Ueberwachung des Abdrucks und überhaupt in allen Stadien der Gesetzgebung erfolgt. Jedenfalls ist durch das Verschwinden der Fehler in neuerer Zeit bewirkt worden, daß der Richter kaum noch einmal vor die Entscheidung der Frage gestellt wird, ob er sich an den falschen Wortlaut des Gesetzes gebunden erachten soll, wenn ihm der richtige Wortlaut bekannt ist. Deshalb ist auch die Lösung der in der Wissenschaft bestehenden Streitfrage, so sehr sie an sich wünschenswert ist, durch ein Gesetz gegenwärtig nicht erforderlich. In welcher Weise später einmal die Regelung wird erfolgen müssen, ist bereits oben (S. 41) dargestellt.

Daher hat die folgende Abhandlung teilweise nur theoretischen Wert, nämlich soweit sie sich noch mit der Frage beschäftigt, wie und durch wen die Fehler in verkündeten Gesetzen richtigzustellen sind. Zwar sind in verkündeten Gesetzen bisweilen auch heute Fehler vorhanden und werden nach kürzerer oder längerer Zeit berichtigt; doch handelt es sich bei diesen um Fehler, die den Sinn nicht stören und, falls sie überhaupt den Gesetzestext unklar machen, durch Auslegung zu beseitigen sind. Sie sind also juristisch ohne besonderes Interesse, wenngleich auch ihre Berichtigung der Erörterung bedarf, da sie sich in bedenklichen Formen abspielt.

Dagegen ist gerade mit Rücksicht auf die beim Vorhandensein von Fehlern entstehenden Streitfragen von besonderer Wichtigkeit die Erörterung der Mittel, durch die solche Fehler verhütet werden können. Dazu bedarf es aber zunächst eines kurzen Eingehens auf die Arten der Gesetzesfehler, unterschieden nach dem Zeitpunkt der Entstehung und den Organen, die ihre Urheber sind. Schließlich wird auch zu prüfen sein, wer für die vorhandenen Fehler verantwortlich ist und sie infolgedessen zu beseitigen hat.

Lukas hat in seiner Abhandlung den Begriff des Fehlers im Gesetzgebungsverfahren geprägt (Recht 1907, S. 669ff., Sonderdruck, Hannover 1907). Er begreift darunter alle Fehler, die dadurch entstehen, daß das Gesetzgebungsverfahren lückenhaft ist oder lückenlos, aber insofern fehlerhaft, „als die Willenserklärungen der Gesetzgebungsorgane textlich voneinander abweichen". In diesem Sinne wird hier der Begriff „Gesetzesfehler" nicht verwendet. Gesetzesfehler werden vielmehr in dieser Abhandlung alle Mängel des Gesetzes genannt, seien sie textlicher oder verfahrensrechtlicher Art, also — und darin liegt der Unterschied gegenüber dem „Fehler im Gesetzgebungsverfahren" — auch die sogenannten Druckfehler, d. h. die Fehler, die sich beim Abdruck des Gesetzes im Reichsgesetzblatt ereignen und bei denen infolgedessen ein Abweichen von „Willenserklärungen der Gesetzgebungsorgane voneinander" nicht vorliegt.

Unter diesen Gesetzesfehlern textlicher Art müssen zwei Gruppen voneinander unterschieden werden, die sich aus der oben bereits dargestellten Zweiteilung des gesamten Gesetzgebungsverfahrens ergeben. Die Fehler, die während der Schaffung des Gesetzes unterlaufen, werden „Redaktionsfehler" genannt, indem man damit zum Ausdruck bringt, daß sie entstanden sind, während das Ge-

setz noch nicht fertig war, sondern sich noch in Bearbeitung befand. Den Gegensatz bilden insoweit die „Verkündungsfehler", die ihren Ursprung bei der Verkündung des Gesetzes haben. In diesem Falle ist das gesamte vorgängige Verfahren einschließlich der Ausfertigung fehlerfrei; lediglich der Abdruck der Ausfertigung im Reichsgesetzblatt ist die Fehlerquelle.

Der Unterschied zwischen beiden Fehlerarten ist ein wesentlicher[1]). Die Redaktionsfehler sind durch Organe verursacht, die verfassungsmäßig an dem Zustandekommen des Gesetzes Anteil haben, die also sich durch Willenserklärungen an dem Wege der Gesetzgebung beteiligen und nicht nur ausführende Organe der Legislative sind. Die Verkündungsfehler dagegen haben zu Urhebern die Setzer und Drucker des Reichsgesetzblattes. Wenn auch diese nicht selbst staatsrechtlich für die Richtigkeit des Abdrucks verantwortlich sind, so hat doch immerhin die ihnen in dieser Hinsicht übergeordnete Behörde — das Reichsinnenministerium — die Richtigkeit zu garantieren und ist bei Fehlern dem Reichstage verantwortlich. Das Reichsministerium des Inneren hat als Gesetzblattredaktion schließlich auch keinen freien Staatsakt sondern einen gebundenen Verwaltungsakt zu vollziehen. Es hat also, sobald ihm die Gesetzesurkunde übersandt wird, ohne Prüfung derselben den Abdruck vorzunehmen; die an der Gesetzgebung beteiligten Reichsorgane dagegen sind berechtigt und teilweise verpflichtet, das ihnen übermittelte Gesetz oder den Gesetzentwurf auf seine Fehlerfreiheit zu prüfen.

Im einzelnen sind folgende Arten von Redaktionsfehlern zu unterscheiden: Fehler im Beschlusse des Reichstages, in der Entschließung des Reichsrats und Fehler in der Ausfertigung. Die Fehler, die sich im Beschlusse des Reichstages befinden, werden meistens darauf beruhen, daß in dem als Reichstagsdrucksache vervielfältigten Text des Gesetzes nach der zweiten — oder, falls noch erhebliche Veränderungen vorgenommen werden, nach der Beratung, aber vor der Abstimmung in dritter Lesung — Fehler unterlaufen, die unbemerkt bleiben und so in den Beschluß nach der dritten Lesung übergehen. Der Reichstag beschließt also etwas, dem er in Wirklichkeit nicht die Sanktion erteilen will. In diesem Falle besteht eine Verantwortlichkeit für den Fehler an sich nicht, da ihn der Reichstag verursacht hat. Dadurch aber, daß den zustän-

---

[1]) Lukas, a. a. O., S. 233, Laband, Archiv 18, S. 267.

digen Reichsministern die Pflicht obliegt, den Wortlaut des Gesetzes vor der Ausfertigung zu prüfen hinsichtlich seiner Uebereinstimmung mit den Beschlüssen des Reichstags — und zwar mit den tatsächlichen, wie sie sich aus der dritten Lesung ergeben, und nicht den durch einen Irrtum zustandegekommenen — ist tatsächlich eine Verantwortlichkeit für die Redaktionsfehler des Sanktionsstadiums vorhanden. Sie ist nur nicht eine unmittelbare für die Fehler selbst sondern eine Verantwortlichkeit dafür, daß sie nicht aus dem Gesetzestext entfernt werden. In welcher Weise der Reichsminister die Beseitigung solcher Fehler, sobald er sie erkennt, herbeizuführen hat, ist klar: er muß sich an den Präsidenten des Reichstages wenden und ihn bitten, den Irrtum durch den Reichstag richtig stellen zu lassen. Das wird ihm instruktionell auch durch den § 54 der Gem. Gesch. O. zur Pflicht gemacht wird. Der Reichstag müßte diese Berichtigung eigentlich durch Beschluß vornehmen, wobei es zweifelhaft wäre, ob nicht sogar dreifache Lesung des Beschlusses erforderlich wäre. Wahrscheinlich würde allerdings ein einfacher Beschluß genügen, da der Fehler meist erst in der dritten Lesung sich findet. Immerhin wäre ein solches Verfahren schwerfällig. Es ist daher der Praxis, die sich herausgebildet hat, zuzustimmen, nach der der Reichstagspräsident den Reichstag um die Ermächtigung bittet, die Berichtigung vornehmen zu dürfen, und dann, falls sich kein Widerspruch erhebt, die von ihm hergestellte Urkunde ändert. Ob in diesem Falle der Reichsrat — vorausgesetzt, daß er bereits Stellung genommen hat — sich noch einmal mit dem Gesetz befassen muß, hängt von den Umständen ab. Ist der Fehler unbedeutend, so ist eine nochmalige Vorlage an ihn entbehrlich. Anderenfalls dagegen ist das Gesetz noch einmal zur Beratung im Reichsrat zu stellen.

Das gleiche Verfahren, wie es der Reichstag übt, wird auch der Reichsrat beobachten, falls ihm einmal von der Reichsregierung versehentlich ein von den Reichstagsbeschlüssen abweichender Text vorgelegt werden sollte. Doch wird hier, falls die Abweichung erheblich ist, eine nochmalige Beratung des vom Reichstag angenommenen Gesetzes erforderlich sein.

Es ist überflüssig, darauf hinzuweisen[1]), daß vom Reichstag gewählte falsche Ausdrücke, die einen anderen Sinn haben, als sie der Reichstag ihnen beimessen will,

---

[1]) Entgegen Sontag, a. a. O., S. 15.

nicht Fehler des Gesetzes in dem hier gebrauchten Sinn darstellen. In diesem Falle beschließt der Reichstag das Gesetz äußerlich — und darauf kommt es in diesem Zusammenhange allein an — genau so, wie er es beschließen will. Der Fehler liegt in dem von ihm gewählten Ausdruck und kann gegebenenfalls durch Auslegung und Erforschung des wahren Willens richtiggestellt werden.

Enthält die Ausfertigung trotz der Prüfung des Gesetzestextes durch Reichsminister und Reichspräsident Fehler, so ist sie durch diese beiden zu berichtigen, und zwar in Form einer Abänderung der Urkunde unter Bescheinigung der Aenderung. Die Verantwortlichkeit des zuständigen Reichsministers für Fehler im Text des Gesetzes folgt unmittelbar aus der Reichsverfassung; denn Art. 50 bestimmt, daß der Gegenzeichnende die Verantwortung (für die Richtigkeit, Zuverlässigkeit und Verfassungsmäßigkeit) übernimmt. Die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten richtet sich nach Art. 59 R.V.; da der Reichspräsident verfassungsmäßig verpflichtet ist, nur solche Gesetze auszufertigen, die mit den Beschlüssen der gesetzgebenden Körperschaft übereinstimmen, verletzt er die Verfassung, wenn er nicht einen Ausfertigungsvermerk, der einen falschen Text bescheinigt, dadurch richtig stellt, daß er den darüber stehenden Text berichtigt. Daher hat der Reichspräsident ebenso wie die zuständigen Reichsminister diese Berichtigung von Amts wegen vorzunehmen, und zwar auch dann, wenn der falsche Text bereits verkündet ist. In diesem Falle hat er die Urkunde von der Gesetzblattredaktion zurückzuverlangen, die Berichtigung vorzunehmen und die berichtigte Urkunde sodann wieder dem Innenministerium zu übersenden, das seinerseits nun verpflichtet ist, die Berichtigung abzudrucken. Derselbe Weg muß auch eingeschlagen werden, wenn eines der vorgeordneten Organe einen von ihm verursachten Fehler berichtigt. Hat also beispielsweise der Reichstagspräsident eine Berichtigung vorgenommen und war das Gesetz bereits ausgefertigt, so muß nunmehr auch der Reichspräsident die Berichtigung in der Gesetzesurkunde vornehmen und diese an die Gesetzblattredaktion weiterleiten.

Die Gesetzblattredaktion muß [1]) solche Berichtigungen in der Form bringen, wie sie von den zuständigen Organen vorgenommen werden. Sie hätte also im Reichs-

[1]) Die Verpflichtung des Reichsministers des Inneren überhaupt ergibt sich daraus, daß in jedem Falle ein neuer Verkündungsbefehl des Reichspräsidenten vorliegt.

gesetzblatt den Berichtigungsvermerk mit der Unterschrift des Reichspräsidenten und unter Gegenzeichnung des oder der zuständigen Reichsminister abzudrucken. Das Reichsgesetzblatt zeigt in seinem bisherigen Inhalt solche Berichtigungen nicht. Doch würde es verfehlt sein, daraus zu schließen, daß Redaktionsfehler sich noch nicht ereignet hätten. Die Berichtigungen, die gegenwärtig im Reichsgesetzblatt erscheinen, beruhen nämlich zum Teil auf einem Mißbrauch. Sie tragen zum Teil weder Datum noch eine Unterschrift, zum anderen Teile weisen sie die Unterschrift eines oder mehrerer Reichsminister auf. Aus dem Gesetzblatt ist an sich nicht zu entnehmen, worauf dieser Unterschied beruht. Doch deutet der Unterschied darauf hin, daß sich darin gleichfalls die Trennung zwischen Redaktionsfehlern und Verkündungsfehlern auswirkt. Die „Berichtigungen", die unter dieser Ueberschrift und mit der Unterschrift von Reichsministern erscheinen, würden sich dann, da diese nur für Redaktionsfehler die Verantwortlichkeit tragen und nur insoweit zur Berichtigung verpflichtet sind — Art. 50 R.V.; Verkündungsfehler entstehen erst **nach** der Gegenzeichnung und fallen unter die Verantwortlichkeit des Innenministers, dem die Verkündung obliegt —, als Berichtigungen von Redaktionsfehlern darstellen, während die ohne Unterschrift und mit der Ueberschrift „Druckfehlerberichtigungen" sich als Berichtigungen von Fehlern im Verkündungsstadium ergeben würden. Daß das tatsächlich der Fall ist, konnte bisher noch nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Doch sprechen die angeführten Unterschiede dafür[1]); auch Giese (R.V. zu Art. 70) legt die Unterschiede so aus.

Ist das aber der Fall, dann ist die Form, in der die Redaktionsfehler gegenwärtig berichtigt werden, nicht einwandfrei[2]). Ihre Berichtigung beruht auf einer Berichtigung der Ausfertigungsurkunde, die von Reichspräsident und den zuständigen Reichsministern vorgenommen wird und der unterschriftlichen Bescheinigung durch alle Beteiligten bedarf. Ebenso wie aber das Gesetz im Reichsgesetzblatt als vollständiger Abdruck der Ausfertigungsurkunde erscheinen muß, muß auch die Verände-

[1]) Vgl. auch neuestens RGBl. I, 1927, S. 320, wo sich Berichtigungen und Druckfehlerberichtigungen **eines** Gesetzes hintereinander abgedruckt finden.

[2]) Vgl. dazu Laband, RStR., S. 58 V, Bd. II und die dort verzeichnete Literatur, besonders Lukas, a.a.O., S. 242, derselbe Fehler usw., S. 5ff., Dambitsch, a.a.O., S. 52, Meyer-Anschütz, a.a.O., S. 666, Deutscher Reichstag, a.a.O., S. 1866ff. und Hatschek, a.a.O., S. 97ff.

rung der Urkunde wortgetreu bekannt gemacht werden. Die Berichtigung muß also das Datum der Abänderung der Ausfertigung sowie die Unterschriften des Reichspräsidenten und der Reichsminister enthalten, die das berichtigte Gesetz gegengezeichnet haben. Das folgt schon daraus, daß nach allgemeiner Rechtsanschauung (so z. B. im Strafrecht) eine Urkunde nur von dem abgeändert werden kann, der sie ausgestellt hat. Aussteller der Gesetzesurkunde ist aber der Reichspräsident; die Gegenzeichnung durch die Ressortminister ist lediglich etwas zur Ausfertigung wie zu jedem anderen Akte des Reichspräsidenten infolge Art. 50 R.V. hinzutretendes. Das bedeutet, daß, wenn die Reichsminister die Berichtigung allein vornehmen, sie dadurch sogar den äußeren Tatbestand der Urkundenfälschung erfüllen könnten in Fällen, wo die Zustimmung zur Berichtigung durch den Reichspräsidenten nicht erteilt ist. Eine solche Ermächtigung zu erteilen, ist aber der Reichspräsident gar nicht in der Lage; er kann ihm übertragene Aufgaben nicht wirksam auf andere übertragen. Wenn aber der Reichspräsident die Berichtigung der Urkunde selbst ebenfalls vornimmt, ist nicht ersichtlich, warum dann seine Unterschrift nicht gleichfalls im Reichsgesetzblatt abgedruckt wird.

Schwer zu entscheiden ist die Frage nach dem rechtlichen Charakter der Berichtigungen. Lukas (Gesetzespublikation usw., S. 239) erblickt in ihnen Rechtsverordnungen kraft Gewohnheitsrechts. Dem ist nicht zuzustimmen. Die moderne Rechtsentwicklung kennt ein Verordnungsrecht, das auf Gewohnheit beruht, nicht mehr. Die Reichsregierung darf nach der Weimarer Reichsverfassung — das ist ganz unbestritten — Verordnungen nur dann erlassen, wenn ihr die Ermächtigung ausdrücklich erteilt ist. Das gilt besonders von Rechtsverordnungen (vgl. Anschütz, zu Art. 77, Seite 233). Hinsichtlich der Verwaltungsverordnungen ist der Reichsregierung in Art. 77 eine allgemeine Ermächtigung erteilt; zum Erlaß von Rechtsverordnungen bedarf sie dagegen der besonderen Ermächtigung.

Man wird in den Berichtigungen vielmehr lediglich Bekanntmachungen erblicken dürfen, die dazu dienen, den von den gesetzgebenden Organen gewollten Text, der an sich von vornherein hatte gelten sollen, nunmehr erkennen zu geben. Als Bekanntmachungen sind diese Berichtigungen schon deswegen anzusehen, weil sie von Reichspräsident und Reichsregierung nicht kraft eigenen

Rechtes, sondern auf Grund der ihnen obliegenden Verpflichtung kraft fremden Rechtes vorgenommen werden. Sie gehören zu der Verkündung des Gesetzes und finden Aufnahme im Gesetzblatt als Teile der Verkündung des zu berichtigenden Gesetzes.

Damit ergibt sich auch ihre Bedeutung für die materielle Gesetzeskraft. Sie haben, da sie nur eine Feststellung enthalten, rückwirkende Kraft. Sie sind — gegenüber dem bisher verkündeten Text — für den Wortlaut des Gesetzes maßgebend vom Augenblick ihrer Verkündung ab. In allen anhängigen Rechtsstreitigkeiten und Verfahren ist der berichtigte Wortlaut zur Anwendung zu bringen. Lediglich bereits rechtskräftig abgeschlossene Verfahren, denen der später berichtigte Wortlaut zugrundegelegt worden ist, müssen von dieser Wirkung der Berichtigung wegen der Rechtskraft ausgeschlossen bleiben (vgl. Laband, DJZ. 1903, S. 304; Lukas, Fehler usw., S. 22).

Zusammenfassend mag also noch einmal festgestellt werden, daß Redaktionsfehler beseitigt werden müssen von den Organen, denen sie unterlaufen sind, und zwar derart, daß von dem Zeitpunkt ihres Tätigwerdens ab das gesamte Gesetzgebungsverfahren zu wiederholen ist. Das Ergebnis der Beseitigung ist deshalb auch in der Ausfertigung durch den Reichspräsidenten und den Reichsminister, der gegengezeichnet hat, zu vermerken und dieser Vermerk durch beider Unterschrift zu beglaubigen. Der Vermerk ist vollinhaltlich im Reichsgesetzblatt abzudrucken. Die Berichtigung gilt als Teil der Gesetzesverkündung; sie hat daher juristisch die Form einer Bekanntmachung; ein Prüfungsrecht besteht ihr gegenüber wegen ihres der Verkündung gleichkommenden Charakters nicht. Die Berichtigung hat rückwirkende Kraft.

Im Falle des Verkündungsfehlers liegt, insofern anders als bei den Redaktionsfehlern, ein fehlerhafter Akt eines durch die Verfassung an der Gesetzgebung beteiligten Organs des Reichs nicht vor. Es handelt sich bei einem sonst durchaus ordnungsmäßig zustandegekommenen Gesetz um eine fehlerhafte Wiedergabe des beschlossenen Textes. Der Fehler ist dabei verschuldet durch das mit dem Abdruck des Gesetzes im Reichsgesetzblatt betraute Personal der Reichsdruckerei oder in einem Falle durch die Schriftleitung des Reichsgesetzblattes im Reichsministerium des Inneren, nämlich wenn diese der Reichsdruckerei eine falsche Abschrift der Gesetzesurkunde übersendet. Die Verantwortlichkeit für den Fehler trägt aber

jedenfalls die Schriftleitung des Reichsgesetzblattes und damit der Reichsminister des Inneren, da ihm die Herausgabe und Redaktion des Reichsgesetzblatts übertragen ist (vgl. oben S. 9). Seine Verantwortlichkeit ist durch die Verordnung vom 21. 7. 1867 festgelegt.

Damit ist die Frage der Innenwirkung der Verkündungsfehler bereits gelöst: der Reichsminister des Inneren hat infolge seiner Verantwortlichkeit für die Richtigkeit des Abdrucks Fehler im Abdruck von sich aus zu berichtigen[1]). Damit ist auch gleichzeitig das bisweilen geltend gemachte Berichtigungsrecht der Ressortminister widerlegt: ihre Verantwortlichkeit reicht nur bis zur Ausfertigung, sie haben daher mit der Verkündung durch Abdruck im Reichsgesetzblatt nichts mehr zu tun (ebenso Jastrow, a.a.O., S. 63 f.). Die Folgen der Unterlassung einer Berichtigung durch den Reichsinnenminister sind durch die Art. 54, 59 bestimmt.

Bezüglich der Außenwirkung der Verkündungsfehler kann hier auf die Ausführungen zu § 6 Bezug genommen werden.

§ 10.

Die Beseitigung von Verkündungsfehlern.

Die Frage, in welcher Form die Beseitigung der Verkündungsfehler zu bewirken ist, hat von jeher zu Streitfragen Anlaß gegeben. Insbesondere stießen die von der Regierung geübte Praxis und die von der Wissenschaft gestellten Forderungen stets aufeinander.

Nur in einem Punkte besteht hier Einigkeit: man hält zur Berichtigung Verwaltungsakte für ausreichend, da der Verkündungsfehler auch gelegentlich einer verwaltungsmäßigen Tätigkeit entstanden ist. Lediglich Jastrow, der (a.a.O. S. 64) eine neue Verkündung fordert, bildet eine Ausnahme. Schwere Bedenken sind dagegen zu der Formlosigkeit geäußert worden, mit der gegenwärtig die Berichtigungen von Verkündungsfehlern vorgenommen werden. Den Bedenken ist zuzustimmen.

Zum Unterschiede von den Berichtigungen von Redaktionsfehlern erscheinen die Berichtigungen von Ver-

---

[1]) Vgl. Laband, DJZ. 1903, S. 301; daß der Reichspostminister (S. 11) und die Reichsdruckerei dafür nicht zuständig sind, bedarf kaum der Erwähnung, vgl. dazu Lobe, DJZ., 1916, S. 605 und Jastrow, a.a.O., S. 110, Anm. 67.

kündungsfehlern unter der Ueberschrift „Druckfehlerberichtigung“. Diese Bezeichnung ist, wie auch Lukas (Gesetzespublikation usw. S. 232) hervorhebt, nicht ganz zutreffend; denn es ist oben (S. 71) bereits darauf hingewiesen worden, daß der Verkündungsfehler auch dadurch zustandekommen kann, daß die Gesetzblatt-Schriftleitung eine fehlerhafte Abschrift der Gesetzesurkunde der Druckerei übersendet. Druckt diese eine solche fehlerhafte Abschrift ab, so liegt wohl ein Verkündungsfehler, aber kein Druckfehler vor.

Die Druckfehlerberichtigungen erscheinen ohne Datum und Unterschrift. Gerade diese Formlosigkeit, die einen Urheber der Verbesserung des Gesetzestextes nicht erkennen läßt, ist zu bekämpfen. Die Berichtigung hat gerade nach der hier vertretenen Anschauung eine sehr erhebliche Bedeutung. Sie zerstört die bis zu ihrer Verkündung geltende Unwiderleglichkeit des verkündeten Textes und gestattet es dem Richter, nunmehr den sich aus verkündetem Gesetz und Berichtigung ergebenden Text anzuwenden. Solange der Verkündungsfehler nicht von zuständiger Stelle berichtigt ist, ist der Richter auch an den fehlerhaften Text des Gesetzes gebunden. Diese Bindung für den Richter hört erst auf, wenn er aus dem Gesetzblatt ersehen kann, daß der verkündete Text nicht richtig ist, daß ihn die zur Berichtigung berufenen Stellen berichtigt haben und schließlich, wie er nun anzuwenden ist. Eine solche Feststellung kann aber nur auf Grund einer Bekanntmachung erfolgen, die erkennen läßt, wann der Fehler entstanden ist und ob ihn die in diesem Stadium zur Berichtigung zuständigen Stellen berichtigt haben. Bei Fehlern, die vor der Ausfertigung oder bei dieser entstanden sind, reicht dazu die Bescheinigung des Reichspräsidenten und der zuständigen Reichsminister aus, daß die Ausfertigung mit dem beschlossenen Text in Uebereinstimmung gebracht worden ist. Ist dagegen der Fehler erst im Verkündungsstadium entstanden, so ist das Reichsministerium des Inneren zuständig; dieses muß feststellen und durch seine Unterschrift beglaubigen, daß der verkündete Wortlaut mit dem der Ausfertigung nicht übereinstimmt und welches nach der Ausfertigung der richtige Wortlaut ist. Diese Berichtigungen müssen, da sie sich eng an die Verkündung des Gesetzes anlehnen, ebenso wie diese im Reichsgesetzblatt erscheinen. Die äußeren Formen des Zustandekommens unterliegen unstreitig wie bei der Verkündung eines Gesetzes der Prüfung des Richters. Er hat also zu prüfen, ob die Berich-

tigung von der zuständigen Stelle ausgeht und in der gehörigen Form erfolgt ist; ist das nicht der Fall, so hat er ihr die Anerkennung zu versagen.

Die Berichtigungen, wie sie heute erscheinen, bieten aber keine Grundlage für eine solche Prüfung; denn aus ihnen ist das veranlassende Organ nicht ersichtlich. Der Richter müßte ihnen also, falls einmal wirklich die Auswahl des anzuwendenden Textes von der Anerkennung der Berichtigung abhängen sollte und der Mangel im Text nicht schon wie in den meisten Fällen durch Auslegung zu beseitigen ist, die Anerkennung versagen. Dem steht auch nicht entgegen — was von Regierungsseite bisweilen ins Feld geführt worden ist —, daß der Reichsminister des Inneren sich als Urheber der Berichtigung auch dann ergebe, wenn der Berichtigung die Unterschrift fehle, da er für alles die Verantwortung trage, was im Reichsgesetzblatt erscheine. Abgesehen davon, daß das nicht richtig ist — er trägt nur die Verantwortung für Uebereinstimmung des Abdrucks mit dem ausgefertigten Texte —, ist eine aus der Publikation selbst nicht ersichtliche Urheberschaft und Verantwortlichkeit undenkbar. Alle Urheberschaft und Verantwortlichkeit ergibt sich doch letzten Endes daraus, daß jemand die Urkunde, die den Verantwortlichkeit erzeugenden Akt enthält, unterzeichnet. Ganz besonders ist das erforderlich, wenn beim Fehlen einer Unterschrift Zweifel über den Urheber entstehen können. So wird auch die Verfügung, durch die die Reichsdruckerei um die Aufnahme des Berichtigungsvermerks ersucht wird, von dem zuständigen Dezernenten des Innenministeriums unterzeichnet sein müssen, der damit — natürlich im Rahmen des ihm verliehenen Zeichnungsrecht — für den Reichsminister des Inneren die Verantwortlichkeit übernimmt. Ein Bestandteil dieser Verfügung aber ist die Berichtigung selbst; nur wenn auch sie durch die Unterschrift gedeckt ist, wird die Reichsdruckerei ihre Authentizität als ausreichend dargetan ansehen und sie abdrucken; denn sie darf nichts im Reichsgesetzblatt abdrucken, von dem sie nicht überzeugt ist, daß es verkündet werden kann und muß. Diese Ueberzeugung gewinnt die Druckerei durch die Unterschrift des Reichsinnenministers, die erst bezeugt, daß die Urkunde, die den Auftrag enthält, vom Minister herrührt. Abzudrucken ist aber eine vollständige Abschrift der Urkunde, wie sie sich nach dem Gesagten ergibt, also bestehend aus Text und Datum mit Unterschrift. Das Reichsgesetzblatt soll wortgetreue Abschriften aller Gesetzee, Verordnungen und

Bekanntmachungen enthalten, die zur Verkündung im Gesetzblatt bestimmt sind. Bei Reichsgesetzen hält man es daher auch für selbstverständlich, daß die Unterschrift dessen, der den Verkündungsbefehl erteilt hat, im Reichsgesetzblatt abgedruckt wird. Lediglich Dambitsch (R.V., S. 52), der die Regierungspraxis schon unter der alten Reichsverfassung gebilligt hat, ist infolgedessen so folgerichtig, daß er überhaupt auf gedruckte Unterschriften im Reichsgesetzblatt keinen Wert legt. Daß diese Ansicht nicht vertretbar ist, kann nach den Ausführungen in den §§ 6, 7 nicht zweifelhaft sein. Warum aber das, was für Gesetze gilt und ebenso bei Verordnungen beobachtet wird, nicht auch bei Bekanntmachungen so erheblicher Art gelten soll, wie es die „Druckfehlerberichtigungen" wenigstens sein können, ist nicht ersichtlich. Bei geringeren Anlässen tragen Bekanntmachungen die Unterschrift des Reichsministers des Inneren, so beispielsweise bei Erhöhungen des Bezugspreises des Gesetzblattes (vgl. RGBl. 1926 I, S. 502). Der Schluß, daß alles, was im Reichsgesetzblatt erscheint, vom Reichsminister des Inneren ausgeht, wenn es keine Unterschrift aufweist, ist durch keine Vorschrift gestützt. Es mag richtig sein, daß er die Verantwortung für den Inhalt des Gesetzblattes auch dann trägt, wenn tatsächlich von einer anderen Seite etwas im Reichsgesetzblatt erscheint, das der Unterschrift entbehrt, also etwa eine von der Reichsdruckerei eigenmächtig in dem Glauben, sie sei zur Verbesserung der von ihr gemachten Fehler befugt, vorgenommene Berichtigung ohne Unterschrift. Aber die Verantwortlichkeit des Reichsministers des Inneren hindert doch nicht die erheblichen Nachteile, die daraus entstehen können, daß die Reichsdruckerei die Berichtigungen vornimmt, d. h. eine Stelle, die einmal zur Berichtigung nicht zuständig ist, andererseits aber auch eine viel geringere Gewähr für die Zuverlässigkeit der Berichtigungen bieten würde. Die Namenlosigkeit der Berichtigungen läßt einen Schluß auf den Urheber der Berichtigungen nicht zu — eher einen solchen auf die Verantwortlichkeit für die Berichtigung. Bei aller Verantwortlichkeit des Reichsministers des Inneren kann aber eine Berichtigung, die von der Reichsdruckerei ausgeht, keinen Anspruch auf Geltung erheben. Die Prüfung aber, ob sie diese als Urheber hat, ist durch die Namenlosigkeit des Abdrucks verhindert. Deshalb muß also gefordert werden, daß auch die „Druckfehlerberichtigungen", die vielleicht in jedem Falle durch die Verantwortlichkeit des Reichsministers des Inneren

gedeckt sind, dennoch eine Unterschrift aufweisen, damit geprüft werden kann, ob sie auch vom Innenminister herstammen. Eine praktische Notwendigkeit, das Datum ebenfalls beizufügen, besteht in dem Maße, wie sie bei der Unterschrift besteht, nicht. Doch ist dessen Beifügung erforderlich, weil der Abdruck eine vollständige Abschrift der Originalberichtigungsverfügung darstellt.

Die hier erhobene Forderung haben, teils mit ähnlicher, teils mit anderer Begründung auch folgende Schriftsteller erhoben: Laband, RStR. II, S. 70 und DJZ. 1903, S. 302, Staub, DJZ. 1896, S. 334, Fleischmann, a.a.O., S. 99, Mayer, Sächs. StR., S. 176, Anm. 30, Meyer-Anschütz, S. 666, Anm. k), Anschütz, Art. „Gesetz" im WB., S. 217, Lobe, DJZ. 1916, S. 605, Hatschek, Dt. u. pr. StR. I, S. 111, RStR., S. 361 und Jastrow, a.a.O., S. 55 ff. Dagegen haben der herrschenden Regierungspraxis zugestimmt: Lindemann, Arch. 14, S. 167, Dambitsch, a.a.O., S. 52, Lukas, Gesetzespublikation usw., S. 241 (trotz seiner Ansicht, daß die Berichtigung eine Rechtsverordnung darstelle!) und anscheinend auch Stier-Somlo, a.a.O., S. 663.

Die Frage der Berichtigung — zwar nicht der Verkündungsfehler, sondern der damals ebenso formlos berichtigten Redaktionsfehler — ist auch bereits Gegenstand der Erörterung im Reichstage gewesen, und zwar gelegentlich der Berichtigung eines Fehlers in der Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. 6. 1891, § 138, die im Jahre 1898 erfolgte und im gleichen Jahre zum Gegenstand der Besprechung und der Kritik an der herrschenden Berichtigungsmethode gemacht wurde (vgl. DRT., Stenographische Berichte, IX. Legislaturperiode, V. Session, 1897/98, 3. Bd., 72. Sitzung, S. 1867 ff.). Damals hat der Staatssekretär Nieberding, etwa mit den gleichen Gründen, wie sie sich Dambitsch zu eigen gemacht hat, den Angriffen fast aller Abgeordneten (u.a. Bennigsen, Spahn) gegen die Unkorrektheit des Berichtigungsverfahrens entgegenzutreten versucht, obwohl es sich bei der Berichtigung von Redaktionsfehlern — um die es sich damals handelte — noch weniger halten ließ [1]).

Zusammenfassend ist also für die Berichtigung von Verkündungsfehlern zu fordern:

[1]) Die von Jastrow, a.a.O., S. 56 mit Recht beanstandete Ueberschrift des Berichtigungsabschnitts im Inhaltsverzeichnis: Druckfehler und sonstige Berichtigungen ist inzwischen in: Druckfehler- und sonstige Berichtigungen abgeändert.

1. zur Vermeidung der sich aus der Frage des Prüfungsrechts ergebenden Schwierigkeiten: Beschleunigung der Vornahme der Berichtigung;
2. Abdruck der Berichtigung mit Unterschrift des Reichsministers des Inneren (der sich insoweit vertreten lassen kann) und Datum der Berichtigungsverfügung.

§ 11.

Der Gesetzentwurf „zur Sammlung des Reichsrechts“ und seine Beziehungen zur Verkündung.

Nach den im § 6 getroffenen Feststellungen liegt die Hauptbedeutung der Verkündung der Reichsgesetze durch Abdruck im Reichsgesetzblatt heute nicht mehr darin, die Gesetze des Reichs bekanntzumachen, sondern vielmehr die Möglichkeit zu schaffen, den maßgebenden Wortlaut des Gesetzes festzustellen, und darüber hinaus dem Reichsbürger die Gewißheit zu verschaffen, was zur Zeit noch geltendes Recht sei und ob eine bestimmte Rechtsvorschrift durch Aufhebung beseitigt sei. Juristisch betrachtet kann diese Feststellung auch heute aus dem Gesetzblatt getroffen werden, soweit es sich um formelle Gesetze handelt. Für diese gilt lückenlos das Prinzip des Gesetzblattmonopols, d. h. das Gesetzblatt ist maßgebend für die Frage, ob eine Rechtsvorschrift schon oder noch gilt: was nicht im Gesetzblatt steht, ist nicht Gesetz. Hinsichtlich der Verordnungen ist der Grundsatz des Gesetzblattmonopols durchbrochen; durch das Gesetz vom 13. Oktober 1923 (RGBl. S. 959) ist bestimmt worden, daß Rechtsverordnungen — Verwaltungsverordnungen bedürfen keiner Verkündung im staatsrechtlichen Sinne, vgl. Anschütz, S. 235 — auch im Reichsministerialblatt (Zentralblatt für das Deutsche Reich) und im Reichsanzeiger verkündet werden dürfen, Verordnungen auf Grund des Art. 48 R.V. sogar auf jede andere Weise, also beispielsweise durch Maueranschlag. Diese unter den außergewöhnlichen Umständen des Jahres 1923 geschaffene Ausnahme hat mit der Rückkehr der Gesetzgebung in geordnete Bahnen ihre Bedeutung eingebüßt; immerhin erfolgen auch heute noch Verkündungen von Rechtsverordnungen im Reichsanzeiger; doch wird in solchen Fällen der Abdruck im Reichsgesetzblatt wiederholt und dabei auf die vorhergehende Verkündung Bezug genom-

men, ohne daß natürlich dem Abdruck im Reichsgesetzblatt unter diesen Umständen irgendwelche staatsrechtliche Bedeutung zukäme (vgl. dazu Gem. Gesch. O. §§ 66, 67, 68 und als Beispiel die Verordnung über das Inkrafttreten einzelner Bestimmungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 8. August 1927, Reichsanzeiger Nr. 185 vom 10. August 1927 und RGBl. I S. 283).

Angesichts der Bedeutungslosigkeit dieses Zweitabdruckes und der Tatsache, daß er nicht immer erfolgt ist, muß also festgestellt werden, daß die Durchbrechung des Grundsatzes des Gesetzblattmonopols sehr erheblich ist. Insbesondere in Verbindung mit der Zweiteilung des Gesetzblatts betrachtet (vgl. S. 10) bedeutet das Gesetz vom 13. 10. 1923 sicherlich eine starke Schwächung der Rechtsgrundlagen des deutschen Verkündungsrechts.

Ist also schon infolge der vorgenannten Umstände die Entscheidung der Frage, ob etwas Gesetz ist, erschwert, so ist durch die tatsächlichen Verhältnisse eine weitere Erschwerung hinzugetreten. Infolge der großen Zahl von Gesetzen und Verordnungen, die sich in den ersten Jahren nach dem Ende des Krieges und nach der Staatsumwälzung unter dem Drucke der wirtschaftlichen Veränderungen als notwendig erwiesen und infolge der gesetzestechnischen Mängel dieser Vorschriften besteht heute eine derartige Unübersichtlichkeit auf manchen Rechtsgebieten, daß das Gesetzblatt nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgabe zu erfüllen und dem Reichsbürger sicheren Aufschluß darüber zu geben, was zur Zeit noch Recht ist. Besonders hinderlich ist dabei die große Zahl von Publikationen im Reichsgesetzblatt, die ausdrücklich aufgehoben (z. B. die vielen Vorschriften steuerrechtlicher Art) oder durch die Entwicklung überholt sind (z. B. die Amnestiegesetze).

Es lag daher nichts näher, als eine Sichtung des im Reichsgesetzblatt vorhandenen Gesetzesmaterials vorzunehmen, alle aufgehobenen und praktisch überholten Gesetze auszuscheiden und das gesamte noch geltende Recht zusammengefaßt neu herauszugeben. Das hätte an sich die Aufgabe eines privaten Verlegers sein können; doch hätte dessen Ausgabe nicht irgendwelchen Anspruch auf Authentizität erheben können und hätte damit den Zweck einer Sammlung verfehlt, da der Richter, Verwaltungsbeamte usw. bei Anwendung des Gesetzes sich doch an den Originaltext, wie er im Reichsgesetzblatt enthalten ist, hätte halten müssen.

Deshalb hat die Reichsregierung im Jahre 1924 entsprechend Vorbildern aus den Vereinigten Staaten[1]) und aus Rußland[2]) den Entschluß gefaßt, eine amtliche Sammlung des Reichsrechts zu veranstalten. Sie ist dabei auch einer Anregung des Reichstages gefolgt, der am 9. Oktober 1923 eine Resolution angenommen hat (Antrag Schiffer und Genossen Nr. 6238), durch die eine amtliche Sammlung des Reichsrechts mit Gesetzeskraft verlangt wurde. Bereits im Jahre 1924 wurde mit der Sichtung des Gesetzesmaterials begonnen; sie beschränkte sich mit Rücksicht auf die große Zahl der außerhalb des Reichsgesetzblatts verkündeten Rechtsvorschriften und deren größtenteils mindere und zeitlich beschränktere Bedeutung auf die im Reichsgesetzblatt verkündeten Gesetze und Verordnungen, wobei jedoch auch die nur aus den beiden anderen Verkündungsblättern (Reichsanzeiger und Zentralblatt) abgedruckten Rechtsvorschriften berücksichtigt wurden (Hoche, DJZ. 1926, S. 765ff.). Dabei ergab sich die die Inangriffnahme der Arbeit rechtfertigende Tatsache, daß von den 10735 Veröffentlichungen der Jahre 1867 bis 1924 etwa 8000 keine praktische Bedeutung mehr haben. Nach diesen vorbereitenden Feststellungen legte dann die Reichsregierung im Frühjahr 1926 dem Reichsrat den Entwurf eines Gesetzes über die Sammlung des Reichsrechts vor. Der Reichsrat stimmte dem Entwurf ohne wesentliche Änderungen zu, so daß er bereits im Oktober 1926 dem Reichstag zugehen konnte. Im Reichstag hat sich der Rechtsausschuß mit der Sammlung des Reichsrechts ebenfalls schon beschäftigt und zum Teil sehr erhebliche Änderungen vorgenommen. Im Folgenden soll der Inhalt des Entwurfes unter Berücksichtigung der Abänderungsvorschläge und vorzugsweise unter dem Gesichtspunkt seiner Bedeutung als Verkündungsmaßnahme dargestellt werden.

Der Reichsregierung soll durch das beabsichtigte Gesetz die Ermächtigung erteilt werden, die im Reichsgesetzblatt enthaltenen Rechtsvorschriften (also auch die Rechtsverordnungen; offenbar doch aber auch die Verwaltungsvorschriften in Gesetzesform, wie Besoldungsgesetze, Haushaltsordnungen, obwohl diese nicht unter den Begriff „Rechtsvorschriften" fallen) in Anwendung

---

[1]) Vgl. Schiller, DJZ. 1927, S. 707.

[2]) Siehe Bühler, DJZ. 1927, S. 660 über die Besprechung des Entwurfs auf der 5. Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 26. März 1927.

der Vorschriften des Gesetzes unter der Bezeichnung „Sammlung des Reichsrechts“ zu veröffentlichen. Umfaßt werden sollen alle Gesetze und Verordnungen seit 1867 und bis zu einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt, der kurz vor Herausgabe der Sammlung liegen soll. Erweist sich die Aufnahme von Vorschriften aus anderen Verkündungsblättern (darunter auch den Ministerialblättern) als notwendig, so soll sich die Sammlung auch auf diese erstrecken dürfen.

Von allen diesen Gesetzen und Verordnungen sollen jedoch nur die in die Sammlung aufgenommen werden, die am Tage des Abschlusses der Sammlung noch in Kraft sind. Damit sind selbstverständlich ausgeschlossen von der Aufnahme diejenigen Gesetze, die durch andere Rechtsvorschriften bereits aufgehoben worden sind (z. B. das Gewerbegerichtsgesetz und das Kaufmannsgerichtsgesetz, § 110 Arbeitsgerichtsgesetz). Weiter soll die Aufnahme hinsichtlich derjenigen Gesetze unterbleiben, deren Außerkrafttreten schon in dem Gesetze selbst bestimmt worden ist (so das Gesetz über die Aussetzung der Rechtsstreitigkeiten über die Auseinandersetzung mit den ehemaligen Fürstenhäusern vom 13. Februar 1926 in der Fassung des Gesetzes vom 17. Dezember 1926, RGBl. I, S. 503). Solche Gesetze äußern nur noch in wenigen Fällen auch nach ihrer Aufhebung und nach dem Ablauf der ihnen bestimmten Frist Rechtswirkungen; ihre Aufnahme würde daher eine unnötige Belastung der Sammlung darstellen. Für die Fälle ihrer späteren Anwendung aber sollen natürlich auch diese Gesetze trotz der Nichtaufnahme in die Sammlung nach dem im Reichsgesetzblatt verkündeten Text fortgelten. Das Gleiche sieht der Entwurf für die sogenannten Uebergangsvorschriften vor, durch die bisweilen Teile von älteren Gesetzen für gewisse Zeit aufrechterhalten werden. Schließlich scheiden für die Aufnahme in die Sammlung auch die Vorschriften aus, die, ohne förmlich aufgehoben zu sein, durch andere Rechtsvorschriften oder durch die tatsächlichen Verhältnisse später gegenstandslos geworden sind. Solche Gesetze enthält das Reichsgesetzblatt in großer Zahl; lediglich als Beispiele seien hier genannt: die Haushaltsgesetze jedes Jahres, die sich auf die früheren Schutzgebiete und Kolonien des Reiches und auf Elsaß-Lothringen beziehenden Gesetze, das Gesetz über eine Krisenfürsorge für Erwerbslose vom 19. November 1926 und andere. Verhältnismäßig nahe dieser Gruppe steht eine weitere Gruppe von Rechtsvorschriften, die gleichfalls bei der

Sammlung des Reichsrechts ausgeschieden werden soll, nämlich die große Zahl derjenigen Gesetze, die zwar nicht ganz gegenstandslos sind, aber immerhin nur noch in beschränktem Maße Rechtswirkungen äußern, mit deren Verschwinden gleichfalls in kurzer Zeit zu rechnen ist. Solche Gesetze sind beispielsweise das frühere Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. Juni 1870 und das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908.

Die Aufnahme des Gesetzes kann in einzelnen Fällen unterbleiben und durch einen Hinweis auf den bisherigen Abdruck ersetzt werden, so insbesondere, wenn die Ersetzung des bisherigen Gesetzes durch ein neues Gesetz bereits erfolgt, aber noch nicht verkündet ist, oder wenigstens unmittelbar bevorsteht.

Hinsichtlich des Wortlautes, unter dem die zur Aufnahme bestimmten Rechtsvorschriften aufzunehmen sind, hatte der Entwurf der Reichsregierung bestimmt, daß gleichzeitig mit der Aufnahme in die Sammlung auch der Wortlaut der aufzunehmenden Gesetze einer Prüfung darauf unterzogen werden sollte, ob er mit den am Tage des Abschlusses der Sammlung bestehenden staatsrechtlichen Verhältnissen übereinstimme. Außerdem sollte in gewissen Fällen, in denen durch die Novellengesetzgebung die Fassung des Textes unklar und sprachlich unschön geworden ist, auch eine Veränderung der Fassung erfolgen dürfen. Dagegen sollten Änderungen des Inhalts im Zusammenhang mit der Sammlung des Reichsrechts in jedem Falle ausgeschlossen sein. Die Paragraphenzahlen sollten nur bei kleineren Gesetzen dem gegenwärtigen Stande angepaßt werden; bei Werken, die kommentarische Bearbeitung gefunden haben, sollte die bisherige Paragraphenfolge beibehalten werden. Jede Aenderung des Wortlauts der Reichsverfassung schloß der Entwurf aus.

Diese Regelung hat im Rechtsausschusse des Reichstages ziemlich erhebliche Abänderungen erfahren, da gegen die beabsichtigte Zulässigkeit der Aenderung des Wortlautes Bedenken erhoben worden waren. Nach den Beschlüssen des Rechtsausschusses soll nunmehr eine Änderung des Wortlauts nur noch in folgenden Fällen zulässig sein (nach Hoche, DJZ. 1927, S. 564):

„1. zur Anpassung an die organisatorischen Bestimmungen der Reichsverfassung, wobei hierauf bezügliche Zweifelsfragen entschieden werden können;

2. wenn sie durch spätere Veröffentlichungen in bestimmter, zweifelausschließender Weise vorgeschrieben werden;
3. zur Zusammenfassung einzelstehender Vorschriften, soweit es sich nur um solche Änderungen handelt, die ohne den Inhalt zu berühren, lediglich die Zusammenfassung sprachlich ermöglichen sollen. Hier kann auch die Paragraphenfolge geändert werden.

Sonstige Änderungen des Wortlauts sollen nur zulässig sein, wenn sie im Einzelfall ausdrücklich auf besonderen Antrag der Reichsregierung vom Reichsrat oder einem von ihm bestellten Ausschuß und einem vom Reichstag bestellten Ausschuß genehmigt werden. Soweit hiernach Wortlautänderungen überhaupt zulässig sind, dürfen sie, abgesehen von der Anpassung an die organisatorischen Bestimmungen der Reichsverfassung, an dem sachlichen Inhalt des geltenden Rechts nichts ändern.

Nicht geändert werden darf der Wortlaut der Reichsverfassung, in den lediglich die bis zum Stichtage ausdrücklich beschlossenen Wortlautänderungen einzuarbeiten sind, und der Wortlaut von Verträgen. Einleitungs- und Schlußformel sowie Unterschrift können weggelassen werden, wo Zweifel nicht entstehen können (also z. B. nicht bei Verordnungen). Überschriften können zur Erleichterung des Gebrauchs geändert werden, doch ist die bisherige Ueberschrift zu vermerken. Jede Vorschrift ist mit ihrem Ursprungsdatum oder mit dem Datum der letzten zusammenfassenden Veröffentlichung und der bisherigen Veröffentlichungsstelle einzusetzen. Bei Einarbeitung von Novellen sind Datum und bisherige Veröffentlichungsstelle anzugeben, ebenso ist bei Zusammenfassungen zu verfahren.“

Den Änderungen ist schon deswegen zuzustimmen, weil durch sie eine klarere Abgrenzung der Befugnis zur Änderung des Wortlauts erzielt ist. Im übrigen erscheint auch eine weitergehende Ermächtigung zur Abänderung deswegen untunlich, weil dadurch in das Gesetz und das darauffolgende Verfahren Momente hineingetragen würden, die geeignet wären, das von allen Seiten mit Zustimmung begrüßte Sammlungswerk zu gefährden und aus ihm eine Gelegenheit zur Austragung politischer Streitigkeiten zu machen. Erstrebenswert wäre es ja gewesen, eine möglichst weitgehende Verbesserung des Wortlauts der aufzunehmenden Gesetze zu ermöglichen, besonders mit Rücksicht auf sprachlich fehlerhafte und auf ältere Gesetze, wie das Gesetz über das Paßwesen

und das Gesetz über das Postwesen und andere noch geltende Gesetze der Jahre 1867 bis 1871. Auch eine Anpassung dieser älteren Gesetze an die neuere Rechtschreibung wäre erwünscht; der Entwurf in seiner jetzigen Fassung läßt nicht mit Sicherheit erkennen, ob er diese Aenderung für zulässig erklärt.

Auch hinsichtlich des bei der Sammlung zu beobachtenden Verfahrens hat der Rechtsausschuß an der Regierungsvorlage Änderungen vorgenommen. Nach dem Regierungsentwurf sollte die Sammlung in den einzelnen Reichsministerien unter der Führung des Reichsministeriums des Inneren erfolgen. Daran hat natürlich der Rechtsausschuß nicht geändert. Die Kontrolle des Verfahrens sollte nach dem Regierungsentwurf (RE.) durch Reichsrat und Reichstag derart erfolgen, daß vor der Veröffentlichung der Sammlung alle in diese aufzunehmenden Vorschriften diesen beiden zur Kenntnisnahme mitgeteilt werden, ihnen aber ein Widerspruch gegen die beabsichtigte Fassung nur dann zustehen solle, wenn es sich um eine Änderung auf Grund der veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse handele. Der Widerspruch mußte innerhalb drei Monaten erklärt werden. Falls sich über den Widerspruch eine Einigung zwischen der Reichsregierung und dem Widersprechenden nicht erzielen lassen sollte, müßte die bisherige Fassung aufgenommen werden. Der Rechtsausschuß hat an dem Entwurf zu diesem Punkt insoweit eine Änderung vorgenommen, als er den genannten Organen ein Widerspruchsrecht auch bei Nichtaufnahme einer Vorschrift zubilligt und die Widerspruchsfrist auf sechs Monate, gegebenenfalls ein Jahr verlängert. Außerdem hat er bestimmt, daß die Reichsregierung die aufzunehmenden Vorschriften fortlaufend mit dem Druck den genannten Organen zuleiten solle und die Veröffentlichungen auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

Die erheblichste Änderung an dem RE. hat der Rechtsausschuß aber an der Frage der Wirkung der Nichtaufnahme und der Aufnahme einer Vorschrift in die Sammlung vorgenommen. Es war von vornherein klar, daß die Sammlung nur einen Zweck habe, wenn sie Gesetzeskraft erhalte; deshalb mußte das durch das geschilderte Verfahren gesammelte Reichsrecht im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden, wenn auch in Sonderbänden. Diese Regelung hat der Rechtsausschuß unverändert übernommen. Weiter bestimmte der Regierungsentwurf, daß nach der Verkündung der Sammlung des

Reichsrechts der Wortlaut der darin enthaltenen Reichsvorschriften in der Fassung der Sammlung für die Frage der Geltung des Gesetzes allein maßgebend sei; sowohl die Tatsache der Geltung des Gesetzes wie deren Umfang sollte sich also nach dem Regierungsentwurf lediglich nach der Sammlung richten: was aufgenommen war sollte als noch geltend, was nicht in der Sammlung enthalten war, sollte als aufgehoben angesehen werden, und zwar derart, daß ein Zurückgreifen auf das Reichsgesetzblatt ausgeschlossen war. Selbstverständlich galt dieser Grundsatz mit der Maßgabe, daß die oben dargestellten (S. 80) — vielleicht kurz als „überholt" zu kennzeichnenden — Gesetze davon nicht betroffen wurden. Sie hätte nach dem Regierungsentwurf nicht als aufgehoben gelten können, da ihre Aufnahme nicht aus Rechtsgründen sondern aus Gründen der Vereinfachung und Übersichtlichkeit unterbleiben sollte und aus diesem Grunde mit der Nichtaufnahme auch nicht die „Nichtgeltung" dargetan werden sollte. Immerhin kann gesagt werden, daß nach dem Regierungsentwurf „von dem Inkrafttreten der Sammlung an an die Stelle des gesamten bis zu dem Stichtage im BGBl. und RGBl. veröffentlichten Reichsrechts und der aus anderen amtlichen Blättern in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften für die Zukunft ausschließlich die Sammlung des Reichsrechts gelten"[1]) sollte.

Dieser dem Zweck der Sammlung des Reichsrechts allein gerechtwerdenden Regelung hat der Rechtsausschuß nicht zugestimmt. Er hat vielmehr die Regierungsvorlage in seiner ersten Lesung des Gesetzes insoweit abgeändert, als nunmehr bis zum Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten der Sammlung folgenden Jahres nur eine widerlegbare Vermutung bestehen soll, daß die veröffentlichte Sammlung das Reichsrecht „richtig und vollständig" enthalte. Erst nach Ablauf der fünfjährigen Frist soll die Sammlung des Reichsrechts unwiderleglich das Reichsgesetzblatt ersetzen (Hoche, DJZ. 1927, S. 566). Die Änderung entspringt dem seit Beginn der Beratungen sich zeigenden Bestreben, möglichst alles zu tun, um Fehler, die sich bei der Uebernahme ergeben könnten, zu vermeiden. Sie erscheint aber trotzdem nicht erforderlich. Auch der Regierungsentwurf weist ausreichend Sicherheiten gegen das Vorkommen etwaiger Fehler auf, und, falls sich dennoch Fehler ergeben sollten, so ist es nach

[1]) Hoche, DJZ. 1927, S. 566.

den hinsichtlich der Beseitigung von Verkündungsfehlern geltenden Grundsätzen immer noch möglich, diese Fehler in kurzer Zeit zu berichtigen — meist noch ehe die Sammlung in Kraft gesetzt sein wird. Jedenfalls erscheinen auch die Folgen solcher Fehler nicht so erheblich, daß dagegen der sehr bedenkliche Behelf des Rechtsausschusses angewandt werden müßte. Es ließe sich für solche Fälle eine Sicherung auch dadurch finden, daß man demjenigen, der das Recht anzuwenden hat, die Verpflichtung auferlegt, bei Fehlern und Lücken der Sammlung das Verfahren oder den Rechtsstreit auszusetzen und der Reichsregierung Mitteilung zu machen; diese hätte dann außer bei reinen Druckfehlern in dem dem Gesetzentwurf entsprechenden Verfahren die Berichtigung oder Ergänzung vorzunehmen. Sollte dennoch die Regelung des Rechtsausschusses beibehalten werden, so wäre jedenfalls zu wünschen, daß die Frist, nach deren Ablauf die beabsichtigten Wirkungen der Reichsrechtssammlung eintreten sollen, erheblich verkürzt wird. Außerdem müßte der Umfang der Vermutung eingeschränkt werden und sie sich nur darauf erstrecken, daß alles nicht in sie aufgenommene Recht aus dem Reichsgesetzblatt am Tage des Abschlusses nicht mehr geltendes Recht gewesen sei[1]), wobei sich hinsichtlich der oben (S. 80) genannten Vorschriften die Ausnahme aus dem dort Gesagten ergeben würde. Eine solche Lösung wäre einem völligen Scheitern des Gesetzes natürlich immer noch vorzuziehen. Der Vorschlag des Rechtsausschusses aber würde, da nach ihm auch die aufgenommenen Gesetze nur eine Vermutung der weiteren Geltung und der Richtigkeit des Wortlauts für sich haben, die widerlegt werden könnte, für den Zeitraum, in dem diese Vermutung gelten würde, einen noch unsichereren Zustand herbeizuführen und solange praktisch den Gebrauch der Sammlung ausschalten.

Vom Stande der Verkündung aus gesehen, bedeutet der Gesetzentwurf nur insoweit etwas Neues, als er auch die Abänderung der verkündeten Gesetze außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gestattet, also den Grundsatz der formellen Gesetzeskraft durchbricht. Soweit nach den Vorschriften des Entwurfs die Gesetze lediglich unverändert oder unter Einfügung der im Reichsgesetzblatt enthaltenen Abänderungen in der Sammlung abgedruckt werden, unterscheidet sich der Vorgang, da die Sammlung auch ein Teil des Reichsgesetzblatts ist,

---

[1]) So auch Hoche, DJZ. 1927, S. 567.

in nichts von den bisher erschienenen Neufassungen des Textes, die auch lediglich den Gebrauch des Gesetzes erleichtern sollten. Ein Unterschied besteht aber insofern, als diese Neufassungen bisher bei Abweichungen vom Text des Gesetzes, wie er sich aus der Verkündung des Gesetzes und den erschienenen Abänderungen ergab, hinter diesen zurücktreten mußten, während bei den in der Sammlung enthaltenen Gesetzen dieser Art der Abdruck der Sammlung den bisherigen ersetzt. Die Sammlung erreicht also auf diesem vereinfachten Wege dasselbe Ziel, das eine nochmalige Beratung und Annahme des Gesetzes herbeiführen würde.

Soweit das Gesetz auch in seinem Wortlaut gegenüber seinem bisherigen Abdruck verändert wird, ist die durch die Sammlung des Reichsrechts erfolgende Regelung ohne Vorgang. Juristisch betrachtet stellt sich das Verfahren insoweit als eine Delegation der Gesetzgebung an die Reichsregierung dar, die aber an gewisse Mitwirkung seitens (Ausschüssen) des Reichstages und Reichsrates gebunden ist. Die Neuverkündung solcher Gesetze erfolgt daher auf Grund einer erneuten Annahme des Gesetzes. Sie ist also nicht nur eine Bekanntmachung einer neuen Fassung sondern eine neue Verkündung des abgeänderten Gesetzes. Infolgedessen ist auch der Gesetzentwurf verfassungsändernd; er enthält eine Delegation des Gesetzgebungsrechts, mag diese auch durch ausdrückliche Vorschriften in hohem Maße eingeengt sein. Immerhin ist die Befugnis der Reichsregierung nicht derart, daß man mit Hoche (DJZ. 1926, S. 771) annehmen könnte, es bedürfe nicht der verfassungsändernden Mehrheit für den Gesetzentwurf. Die in RG. i. Str.-S. Bd. 55, S. 246, Lammers, JW. 1925, S. 2405 und Schoen im Archiv N. F. Bd. 6, S. 148 ff. aufgestellten Grundsätze[1]) besagen doch nichts anderes, als daß es der verfassungsändernden Mehrheit dann nicht bedarf, wenn die Ermächtigung so eng ist, daß in ihr gewissermaßen die Änderung der in Frage kommenden Gesetze selbst schon enthalten ist. Ein solcher Fall würde vorliegen, wenn die Reichsregierung ermächtigt würde, statt der Worte „Kaiser", „Reichskanzler", „Bundesrat" usw. die Worte „Reichspräsident", „Reichsregierung" oder „Reichsminister" und „Reichsrat" zu setzen. Über eine solche Ermächtigung geht aber der Entwurf hinaus; denn er gestattet

[1]) Die allerdings nicht untereinander übereinstimmen; Lammers fordert sachliche oder zeitliche, Schoen sachliche und zeitliche Begrenzung.

auch im einzelnen nicht näher festgelegte Änderungen der Fassung des Gesetzes (vgl. Hoche, DJZ. 1926, S. 770).

Abschließend mag also festgestellt werden, daß es sich in allen Fällen um eine neue Verkündung des Gesetzes nach voraufgegangenem Akt der Gesetzgebung handelt: bei im Wortlaut unveränderten Gesetzen bezieht sich die gesetzgeberische Tat darauf, daß die bisherige Verkündung im Reichsgesetzblatt (oder a.a.O.) durch die nunmehr allein maßgebende in der Sammlung des Reichsrechts ersetzt wird; bei im Wortlaut veränderten Gesetzen ergibt sich der gesetzgeberische Vorgang aus der Veränderung des Gesetzes selbst. Die Gesetzgebungsgewalt ist der Reichsregierung durch das Gesetz zur Sammlung des Reichsrechts delegiert; deshalb bedarf dieses der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit.

Im übrigen vergleiche zu den beiden Gesetzentwürfen der Reichsregierung und des Rechtsausschusses des Reichstages die Veröffentlichungen von Hoche, DJZ. 1926, S. 765ff., DJZ. 1927, S. 564ff. und S. 661, Friedländer, DJZ. 1926, S. 1705, Brecht, DJZ. 1926, S. 1733, Simons, DJZ. 1927, S. 17, Bühler, DJZ. 1927, S. 660, Reihling, DJZ. 1927, S. 523, und Schiller, DJZ. 1927, S. 707[1]).

§ 12.

Ausfertigung und Verkündung von Landesgesetzen nach den Verfassungen der deutschen Länder.

Ebenso wie in den meisten Kulturstaaten der Erde das Recht der Gesetzesausfertigung und -verkündung in seinen Grundzügen dem im Deutschen Reich geltenden Rechtszustande entspricht, weicht auch die Regelung der Gesetzesausfertigung und -verkündung in den deutschen Ländern nur wenig in rechtlicher Hinsicht von der reichsrechtlichen Regelung ab. Naturgemäß ist der äußere Vorgang und die Verteilung auf die Organe der Länder nicht in allen Punkten dem Verfahren im Reiche entsprechend. Insbesondere das Fehlen eines dem Reichspräsidenten im Reiche entsprechenden Organs in einigen Ländern hat solche Abweichungen hervorgerufen. Andere Verschiedenheiten liegen darin, daß man in manchen

---

[1]) Vgl. auch noch Bewer, Sammlung des Reichsrechts, DRZ. 1926, Heft 10.

Ländern Fragen, die die Deutsche Nationalversammlung absichtlich unentschieden gelassen hat, durch ausdrückliche Behandlung geklärt hat. Dabei ist insbesondere an die Frage der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu denken. Im übrigen sind die Abweichungen geringfügiger Natur. Die großen aus der Entwicklung des französischen „bulletin des lois" übernommenen Grundsätze des „formellen Publikationsprinzips" und des Gesetzblattmonopols sind auch im Staatsrecht der Länder des Deutschen Reiches verankert.

In Preußen hat das Staatsministerium die vom Landtag beschlossenen Gesetze nach Erledigung eines etwaigen Einspruchs des Staatsrats binnen einem Monat (vom Tage der Annahme des Gesetzes im Landtag) in der Preußischen Gesetzsammlung zu verkünden (Art. 60, 61 Pr. V.). Die Ausfertigung der Gesetze ist in der Verfassung nicht besonders erwähnt; daß diese Einrichtung aber auch in Preußen besteht, wird man schon daraus folgern können, daß auch dort durch Art. 60 der Verfassung — ähnlich wie durch Art. 70 der R. V. dem Reichspräsidenten — dem Staatsministerium die Verpflichtung auferlegt ist, die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und anderenfalls ihnen die Verkündung zu verweigern. Der Niederschlag dieser Prüfung ist auch hier, wie im Reiche, der Ausfertigungsvermerk; und gerade die äußere Form des Gesetzes, das vom Staatsministerium unterzeichnet wird, ein besonderes Datum trägt und mit dem Staatssiegel versehen wird, beweist das Vorhandensein der Ausfertigung. Die Unterzeichnung für das Staatsministerium erfolgt übrigens nicht durch alle Minister sondern nur durch den Ministerpräsidenten und die dem Inhalte des Gesetzes nach zuständigen Minister. Das Inkrafttreten der preußischen Gesetze erfolgt — entsprechend der durch Art. 71 R. V. getroffenen Regelung — „mit dem vierzehnten Tage nach Ausgabe des die Verkündung enthaltenden Stückes der Gesetzsammlung" (Art. 61 Pr. V.). Die Verkündungsformel besteht aus zwei Teilen, der Einleitungsformel: „Der Landtag hat folgendes Gesetz beschlossen" und der eigentlichen Verkündungs- oder Schlußformel: „Das vorstehende, vom Landtag beschlossene Gesetz wird hiermit verkündet. Die verfassungsmäßigen Rechte des Staatsrats sind gewahrt."

Das Staatsministerium ist zur Ausfertigung und Verkündung der Gesetze in jedem Falle verpflichtet, wenn nur das Gesetz von ihm für verfassungsmäßig zustande-

gekommen gehalten wird. Ein Recht, den Volksentscheid anzuordnen — wie es der Reichspräsident im Reiche hat — hat das Staatsministerium nicht; das folgt unmittelbar aus seiner gegenüber dem Reichspräsidenten durchaus verschiedenen Stellung: auch die Reichsregierung kann keinen Volksentscheid anordnen. In Preußen findet ein Volksentscheid vielmehr nur in den im § 17 des Gesetzes (vom 8. 1. 1926, G. S. 21) über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden zusammengefaßten Fällen statt. Da es auch eine Aussetzung der Verkündung im Sinne des Art. 72 R.V. in Preußen nicht gibt, ist also das Staatsministerium zur Verkündung der ausgefertigten Gesetze schlechthin verpflichtet.

Die Frage nach der Beurteilung des in der Gesetzsammlung abgedruckten Wortlauts des Gesetzes für die Beurteilung der materiellen Gesetzeskraft ist nach der preußischen Verfassung (und wohl auch nach sämtlichen Staatsgrundgesetzen der anderen deutschen Länder) ebenso zu entscheiden wie im Reiche, da auch in Preußen die gleichen Erwägungen maßgebend sind wie dort.

Dagegen hat die Frage des sogenannten richterlichen Prüfungsrechts in Preußen eine ausdrückliche Regelung gefunden. Art. 61 der Verfassung macht die Verbindlichkeit eines Gesetzes davon abhängig, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen ist[1]) und — insoweit besteht allerdings auch im Reiche gegenüber Reichsgesetzen ein Prüfungsrecht — daß es von dem Staatsministerium in der vorgeschriebenen Form verkündet worden ist. Da die Verbindlichkeit des Gesetzes aber die Voraussetzung der Anwendung eines Gesetzes ist, muß der Richter prüfen, ob das Gesetz verbindlich, d. h. verfassungsmäßig zustandegekommen und ordnungsmäßig verkündet ist. Daß sich diese Vorschrift der Verfassung nur auf preußische Gesetze bezieht, folgt aus ihrem Wortlaut. Würde sie auch die Reichsgesetze der Prüfung auf ihre Reichsverfassungsmäßigkeit hin unterwerfen wollen, so überschritte sie allerdings damit den Rahmen der Landeszuständigkeit und wäre infolgedessen nichtig — sofern man sich nur auf den Standpunkt stellt, daß die Reichsverfassung die Prüfung der Reichsgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht gestattet (vgl. Anschütz, a.a.O., S. 218) —; teilt man dagegen diesen auch oben vertretenen Standpunkt nicht, so würde eine solche

---

[1]) Anders aber hier Bühler, DJZ. 1922, S. 580 ff., der der Ansicht ist, daß Art. 61 nur die Prüfung der formellen Erfordernisse gestattet.

Erstreckung der landesgesetzlichen Vorschrift auf die Reichsgesetze immerhin noch überflüssig sein, da sie dann nur die Wiederholung eines bereits durch die Reichsverfassung geregelten Satzes bringen würde. Daß übrigens die Landesgesetze auch auf ihre Reichsverfassungsmäßigkeit geprüft werden können, war von jeher unzweifelhaft und hat sich auch nach dem Verfassungswechsel nicht geändert (vgl. Anschütz, a.a.O., S. 217 oben). Im übrigen ist die Prüfung des Art. 61 Pr.V. ebenso wie die nach Art. 13 R.V. Pflicht des Richters, wie jedes Prüfungsrecht, das dem Richter zuerkannt wird, zur Prüfungspflicht wird[1]; und zwar ist die Prüfung nicht nur bei Einwendung der Verfassungswidrigkeit durch eine Partei vorzunehmen, sondern sogar von Amts wegen, da die Verbindlichkeit des anzuwendenden Rechts ein von Amts wegen zu beachtender Umstand ist.

Beachtung mag außerdem noch finden, daß die preußische Verfassung richtig nur eine Art von Verfassungsmängeln kennt, nämlich die auf nicht verfassungsmäßigem Zustandekommen des Gesetzes beruhenden. Die preußische Verfassung hat richtig erkannt, daß es eine Verfassungswidrigkeit im Inhalt nicht gibt, sondern daß in solchen Fällen ein Fehler im Zustandekommen des Gesetzes vorliegt, weil die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit nicht vorliegt, oder daß dort, wo sie vorliegt, das Gesetz in Wahrheit verfassungsmäßig ist. Daß durch die Verfassung, wie vielleicht eingewendet werden könnte, nur die Prüfung der Mängel des Verfahrens gestattet wird, eine solche des Inhalts aber infolge der Nichterwähnung ausgeschlossen sei, muß schon deswegen bestritten werden, weil solche Mängel des Inhalts nicht denkbar sind. Wären sie aber tatsächlich neben den Verfahrensmängeln gegeben, so würde eine solche Auslegung des Art. 61 schon daran scheitern, daß der vorhergehende § 60 auch nur von „verfassungsmäßig z u s t a n d e g e k o m m e n e n Gesetzen" spricht, wenn er die Verpflichtung des Staatsministeriums zur (Ausfertigung und) Verkündung auf solche Gesetze beschränkt, und daß gerade dann nicht ersichtlich wäre, warum das Staatsministerium inhaltlich verfassungswidrige Gesetze auch ohne Prüfung ausfertigen und verkünden dürfte, wenn ihm das bei im Verfahren fehlerhaften Gesetzen ausdrücklich untersagt ist. In der Bedeutung könnte doch zwischen den beiden

[1] So auch das Preußische Oberverwaltungsgericht, Entscheidung vom 24. Februar 1924 (Preußisches Verw.-Blatt, 46. Jahrgang, S. 559).

Verfassungsmängeln nicht ein so tiefgreifender Unterschied bestehen, daß er eine so verschiedene Behandlung rechtfertigte.

Hinsichtlich der Berichtigung von Gesetzesfehlern kann im Wesentlichen hier auf das zurückgegriffen werden, was in diesem Punkte zur Berichtigung der Reichsgesetze gesagt ist; immerhin bedarf die abweichende Funktionsverteilung einer wenigstens einmaligen Berücksichtigung für alle Landesverfassungen; diese soll an dieser Stelle für die preußische Verfassung erfolgen.

Die Berichtigungen von Fehlern in verkündeten Gesetzen erfolgt in Preußen gegenwärtig in der gleichen formlosen Art, wie es bei Druckfehlern in Reichsgesetzen der Fall ist. Sie erscheinen unter der Überschrift „Berichtigungen" ohne Datum und Unterschrift in der Gesetzsammlung und werden jährlich im Inhaltsverzeichnis unter der gleichen Überschrift registriert. Das Verfahren ist ebensowenig wie das im Reiche geübte zu billigen. Es ist sogar noch weniger zulänglich, da es einen Unterschied zwischen der Berichtigung von Redaktionsfehlern und von Verkündungsfehlern nicht kennt.

In ordnungsmäßiger Weise müßte sich das Verfahren etwa folgendermaßen abwickeln: Handelt es sich um Redaktionsfehler, so muß in jedem Falle eine Berichtigung der Gesetzesausfertigung erfolgen und das äußerlich dadurch zum Ausdruck kommen, daß im Gesetzblatt die Berichtigung der Ausfertigung abgedruckt wird, und zwar in der Form, wie sie die Urkunde selbst aufweist, also mit der Unterschrift des Ministerpräsidenten und des oder der zuständigen Mitglieder des Staatsministeriums. Dieses Verfahren allein ist ausreichend, wenn es sich um Fehler handelt, die bei der Herstellung der Ausfertigungsurkunde in den Text geraten sind. Sind die Fehler noch früher entstanden, d. h. bei der Beschlußfassung des Landtages oder bei der Beratung des Staatsrats — indem dessen Verhandlungen ein anderer als der vom Landtag beschlossene Text zugrundegelegt worden ist — so ist das Verfahren, soweit es fehlerhaft ist, zu wiederholen. Der Landtag muß also erneut erklären, ob er dem Gesetz auch ohne den (in ihm bisher enthaltenen) Fehler zustimmt — das kann auch entsprechend der im Reiche herrschenden Praxis dadurch geschehen, daß sich der Landtagspräsident vom Landtage die Ermächtigung geben läßt, die Fassung des beschlossenen Gesetzes selbst zu ändern, und diese Änderung unter voller Namenszeichnung vornimmt — und der Staatsrat muß sich er-

neut darüber schlüssig machen, ob er gegen das Gesetz in der jetzt vorliegenden Fassung Einspruch erheben will oder nicht. Sind die Mängel behoben, so muß auch die falsche Ausfertigung berichtigt und der Berichtigungsvermerk wortgetreu, insbesondere mit den obengenannten Unterschriften und dem Datum der Berichtigung abgedruckt werden. Wegen der Gründe für diese Anforderungen an die Berichtigung von Redaktionsfehlern kann dabei auf die auch hier zutreffenden Ausführungen oben S. 68ff. verwiesen werden.

Auch die in preußischen Gesetzen enthaltenen Verkündungsfehler müssen aus dem oben (S. 72ff.) angegebenen Gründen in gleicher Weise berichtigt werden, wie das hinsichtlich der Reichsgesetze zu erfordern ist. Die Berichtigungen müßten also in Form von Bekanntmachungen erscheinen, die mit Datum und der Unterschrift des Staatsministeriums zu versehen wären, da in Preußen das Staatsministerium Herausgeber der Gesetzsammlung ist.

Wegen der Wirkung der Berichtigungen kann auch hier auf die zu den Reichsgesetzen gemachten Ausführungen verwiesen werden.

Die Regelung, die in der Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern hinsichtlich der Ausfertigung und Verkündung von bayrischen Gesetzen getroffen worden ist, weicht in einem wichtigen Punkte von dem sonst üblichen Verfahren ab. Während im Reiche der Reichspräsident und in den Ländern meist das Staatsministerium oder die ihm entsprechende Behörde mit der Ausfertigung und Verkündung betraut sind, ist sie in Bayern neben dem „Gesamtministerium" oder, bei Staatsverträgen, neben dem Ministerpräsidenten auch dem Präsidenten des Landtages übertragen, und zwar dergestalt, daß beide zusammenwirken müssen. Diese ungewöhnliche Bestimmung hat im deutschen Staatsrecht nur zwei Vorgänge: das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" vom 10. Februar 1919 (RGBl. S. 169), das durch den Präsidenten der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung verkündet wurde, und das Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919 (G.S.S. 53), das vom Präsidenten der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung verkündet wurde. Diese beiden Fälle liegen jedoch grundsätzlich anders; denn bei ihnen handelte es sich um den Erlaß der sog. Notverfassungen, die die gesetzmäßige Festlegung eines veränderten staatsrecht-

lichen Zustandes bedeuteten und daher auch erst neue Funktionsverteilungen vornahmen. Auch Ausfertigung und Verkündung wurden durch sie neuen Organen übertragen. Gerade diese Funktionszuteilung aber von einer Handlung der neu ermächtigten Organe abhängig zu machen, trug man offenbar Bedenken und ließ deshalb die Verkündung durch den Vorsitzenden des Parlaments vornehmen. Die Bedenken waren aber unbegründet und der gefundene Ausweg gesetzwidrig; denn beide Gesetze traten nach ausdrücklicher Bestimmung mit der Annahme durch die Volksvertretung in Kraft; bei der Verkündung war also schon die Funktionsverteilung wirksam und die Verkündung durch die in den Notverfassungen genannten Organe (den Reichspräsidenten und die „Staatsregierung") vorzunehmen.

In der bayrischen Verfassung sind dagegen andere Gründe für die Beteiligung des Landtags (durch seinen Präsidenten) an der Ausfertigung und Verkündung maßgebend gewesen. In erster Linie wollte man die Volksvertretung an der Ausfertigung und Verkündung beteiligen, um gegen Willkürakte des Gesamtministeriums geschützt zu sein. Überdies erscheint es auch aus praktischen Gründen angebracht, die Ausfertigung und Verkündung wenn auch nicht dem Landtagspräsidenten allein zu übertragen, so doch ihn wenigstens an ihr zu beteiligen, da dadurch eine größere Gewähr für die Richtigkeit des ausgefertigten und verkündeten Textes geschaffen wird und auch bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Landtagsbeschlusses gegenüber dem Gesamtministerium die Ansicht des Landtages zur Geltung gelangt. Vielleicht liegt in der bayrischen Lösung des Ausfertigungsproblems ein Fingerzeig für eine künftige Weiterentwicklung auch im Reiche und den anderen Ländern. Bei entsprechender Änderung der Stellung des Präsidenten der Volksvertretung kann ihm vielleicht sogar die Ausfertigung und Verkündung allein übertragen werden. Sofern ihm eine der bisherigen entsprechende Prüfungspflicht auferlegt wird, dürften sich auch keine verfassungspolitischen Bedenken dagegen ergeben.

Die Verkündung der bayrischen Gesetze erfolgt gemäß § 75 B.V. im Gesetz- und Verordnungsblatt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetze ist in gleicher Weise bestimmt wie in Preußen.

Eine Frist, innerhalb deren die Verkündigung vorzunehmen ist, bestimmt die Verfassung nicht; dagegen ordnet sie in § 77 II an, daß gewisse Gesetze (die dem

Volksentscheid unterliegen) nicht vor zwei Monaten (seit der Annahme im Landtag) ausgefertigt und verkündet werden dürfen.

Auch in Bayern ist das richterliche Prüfungsrecht ausdrücklich zugelassen. § 72 B.V. bestimmt: Die mit der Rechtspflege betrauten Behörden prüfen bei ihren Entscheidungen, ob ein anzuwendendes Gesetz nicht mit einer Bestimmung der Verfassung des Deutschen Reiches, dieser Verfassung oder einem anderen Verfassungsgesetz in Widerspruch steht. Über die Frage, ob diese an sich zweideutige Bestimmung auch wirksam ein Prüfungsrecht der Reichsgesetze zulassen könnte, ist bereits oben (S. 89) gehandelt worden. Es kann daher hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Nach der Verfassung des Freistaats Sachsen hat das Gesamtministerium die vom Landtage beschlossenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Sächsischen Gesetzblatt zu verkünden, wenn der Landtag nicht die sofortige Verkündung beschließt. Entsprechend den oben (S. 23) zu Art. 70 R.V. gemachten Ausführungen muß auch hier trotz der mißverständlichen Fassung des Art. 39 S.V. angenommen werden, daß die Monatsfrist nicht vom Zeitpunkt der Ausfertigung sondern von der Annahme des Gesetzes läuft. Das ergibt sich übrigens auch aus Art. 39 Abs. 2 S.V., der bestimmt, daß, falls das Gesamtministerium Bedenken trägt, das Gesetz auszufertigen und zu verkünden und es deshalb gemäß Art. 35 dem Landtag zurückreicht, der Landtag aber daraufhin das Gesetz in der erneuten Beratung abändert, die Frist des Abs. 1 erst von der endgültigen Annahme des Gesetzes läuft. Die sächsischen Gesetze treten gleichfalls mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Gesetzblatt in der Landeshauptstadt ausgegeben worden ist, sofern sie sich nicht einen besonderen Tag des Inkrafttretens beilegen.

In Württemberg erfolgt die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze durch das Staatsministerium. Das Gesetz bedarf der Unterzeichnung durch den Staatspräsidenten und mindestens die Hälfte der übrigen Minister (§ 42 W.V.). Ausfertigung und Verkündung haben sofort zu erfolgen, es sei denn, daß die Gesetze dem Volksentscheid unterliegen und vom Landtag nicht für dringlich erklärt sind (§§ 42, 43, 45 W.V.). Die Gesetze werden im Regierungsblatt für Württemberg verkündet und treten mit dem siebenten Tage nach der Ausgabe in Kraft.

Die badischen Gesetze werden nach der Bestimmung des § 57 der Verfassung Badens vom Staatsministerium ausgefertigt und verkündet. Der Abdruck der Gesetze erfolgt im Gesetz- und Verordnungsblatt. Da in Baden Verfassungsänderungen notwendig der Volksentscheidung unterliegen (§ 23 B.V.), dürfen verfassungsändernde Gesetze erst nach ihrer Bestätigung durch das badische Volk verkündet werden. Andere Gesetze, die der Volksentscheidung unterliegen (§ 23 II und III B.V.), dürfen erst nach Ablauf von drei Monaten oder nach ihrer Bestätigung oder Abänderung im Volksentscheid verkündet werden. Eine Frist, innerhalb deren Ausfertigung und Verkündung erfolgen müssen, kennt die badische Verfassung ebenso wenig wie die bayrische. Die Bestimmung des § 57 III über das Inkrafttreten der badischen Gesetze folgt der des Art. 70 R.V.

In einem Punkte unterscheidet sich das badische Verkündungsrecht von dem aller deutschen Länder und dem des Reichs: das Datum des Gesetzes bestimmt sich nicht nach dem Tage der Ausfertigung wie in allen anderen Verfassungen sondern nach dem Tage der zweiten Lesung des Gesetzes im Landtag, und zwar auch dann, wenn es sich um ein Verfassungsgesetz handelt und aus diesem Grunde dem Landtagsbeschluß die Volksentscheidung nachfolgt (§ 85 II der Geschäftsordnung für den Landtag).

Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze Anhalts erfolgt durch das Staatsministerium (ursprünglich Staatsrat genannt) in der Gesetzessammlung für Anhalt; das Inkrafttreten der Gesetze bestimmt sich gemäß § 43 A.V. entsprechend der reichsrechtlichen Regelung. Fristen für die Vornahme der Ausfertigung und Verkündung bestehen nicht. Die Verkündungsformel: Auf Grund übereinstimmenden Beschlusses des (Staatsrats, jetzt:) Staatsministeriums und Landtags wird folgendes Gesetz beschlossen, entspricht nicht der Rechtslage bei der Gesetzesschöpfung; das Staatsministerium hat kein Gesetzgebungsrecht, das dem des Landtags entspricht: ihm steht ebenso wie dem Reichsrat nur ein von Anschütz sogenanntes „devolutives Veto" zu.

In Braunschweig ist die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze gleichfalls dem Staatsministerium übertragen; auch hier ist wie in Art. 70 R.V. die Einschränkung gemacht: Das Staatsministerium hat die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze.... auszufertigen und.... zu verkünden (Art. 38 B.V.). Die Ver-

kündung findet in der Gesetz- und Verordnungssammlung statt. Die Verbindlichkeit der Gesetze beginnt eine Woche nach der Ausgabe des Gesetzblatts; der Tag der Ausgabe ist auf der betreffenden Nummer anzugeben (Art. 38 B.V.). Hat das Staatsministerium Bedenken, ein Gesetz auszufertigen und zu verkünden, so darf es das Gesetz binnen zwei Wochen vom Eingange des Gesetzes beim Staatsministerium ab an den Landtag zur erneuten Beschlußfassung zurückgeben; diese ist endgültig. Die zu verkündenden Gesetze müssen von der Mehrzahl der Staatsminister unterzeichnet werden.

In Hessen ist die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze Sache des Gesamtministeriums (Art. 7 H.V.). Das Gesetz ist vom Staatspräsidenten und der Mehrzahl der Minister zu unterzeichnen und im Regierungsblatt zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung hat grundsätzlich sofort nach der Annahme des Gesetzes durch Landtag oder Volk zu erfolgen; sie kann aber unterbleiben, wenn innerhalb von zwei Monaten seit der Annahme des Gesetzes das Gesamtministerium bei einem an sich dem Volksentscheid unterliegenden Gesetz anordnet, daß es zur Volksabstimmung zu bringen sei (Art. 8, 13, 14 H.V.).

Die Gesetzeskraft der hessischen Gesetze beginnt in Ermangelung einer besonderen Bestimmung mit dem siebenten Tage seit dem Tage der Ausgabe des Gesetzblatts (Art. 8 H.V.).

Nach der Verfassung des Landes Lippe werden die vom Landtage von Lippe beschlossenen Gesetze dem Landespräsidium zugestellt und, falls dieses gegen das Gesetz nichts einzuwenden hat, von ihm veröffentlicht (Art. 20 L.V.). Anderenfalls sendet das Landespräsidium innerhalb Monatsfrist vom Tage der Zustellung ab das Gesetz dem Landtag zurück. Dieser beschließt über das Gesetz noch einmal; lehnt er es nunmehr ab, so ist es erledigt; nimmt er es an, so muß das Landespräsidium das Gesetz verkünden oder innerhalb dreier Wochen vom Tage der Zustellung ab den Volksentscheid anordnen. Die endgültig vom Landtag oder vom Lippischen Volk angenommenen Gesetze müssen von den Mitgliedern des Landespräsidiums unterzeichnet werden; sie treten mit dem vierzehnten Tage nach Ausgabe des Gesetzblatts in Kraft.

Das richterliche Prüfungsrecht ist durch die Verfassung ausdrücklich ausgeschlossen. Der Art. 21 bestimmt, daß die in der Gesetzsammlung veröffentlichten Gesetze verbindlich sind, wenn sie die Unterschriften der

Mitglieder des Präsidiums tragen. Dadurch ist dem Richter zur Pflicht gemacht, das Vorhandensein der Unterschriften im Abdruck nachzuprüfen, — jede weitere Prüfung ist ihm dadurch abgeschnitten; denn wenn der Abdruck ordnungsgemäß erfolgt ist, ist das Gesetz nach ausdrücklicher Vorschrift verbindlich.

Die Gesetze des Lande Lippe werden in der Lippischen Gesetzsammlung veröffentlicht.

Auch in Mecklenburg-Schwerin erfolgt die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze durch das Staatsministerium (§ 44 M.-S. V.). Die Verkündung hat innerhalb eines Monats zu erfolgen, wenn nicht das Staatsministerium das Gesetz vorher (innerhalb vierzehn Tagen seit Zustellung des Gesetzes) dem Landtag zu erneuter Beschlußfassung vorlegt oder innerhalb eines Monats den Volksentscheid anordnet. Die Ausfertigung des Gesetzes muß von mindestens der Hälfte der Minister unterschrieben und im Regierungsblatte abgedruckt werden. Das Inkrafttreten der Gesetze bestimmt sich entsprechend der Regelung im Reiche (§§ 44, 48 M.-S. V.).

Die Regelung der Ausfertigung und Verkündung in Mecklenburg-Strelitz entspricht fast völlig der Rechtslage in Mecklenburg-Schwerin. Die Verkündung der Gesetze durch das Staatsministerium, die sofort nach der endgültigen Annahme des Gesetzes zu erfolgen hat, geschieht durch den Amtlichen Anzeiger.

Auch die Regelung der Ausfertigung und Verkündung in Oldenburg weicht nur wenig von dem Mecklenburger Verfahren ab. Es erscheinen entsprechend der Teilung des Landes in drei Bezirke drei Gesetzblätter in Oldenburg, Lübeck und Birkenfeld. Die Gesetze bedürfen der Verkündung in allen drei Gesetzblättern.

Die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten ist durch § 75 der Verfassung dem Staatsgerichtshof von Oldenburg übertragen. Infolgedessen ist das richterliche Prüfungsrecht gehörig verkündeter Gesetze durch § 36 der Verfassung ausgeschlossen.

Die Verfassung des Landes Schaumburg-Lippe folgt in der Reglung der Ausfertigung und Verkündung der Verfassung für Anhalt. Die Veröffentlichung der endgültig angenommenen Gesetze erfolgt binnen einer Frist von zwei Wochen seit der Mitteilung von der Annahme des Gesetzes durch den Landtagspräsidenten oder seit der Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheides durch die Landesregierung in den Schaumburg-Lippischen Landesverordnungen.

Das richterliche Prüfungsrecht ist durch § 47 der Verfassung ausdrücklich ausgeschlossen.

In Thüringen sind die durch den Landtag oder durch Volksentscheid angenommenen Gesetze von mindestens drei Mitgliedern der Landesregierung auszufertigen und innerhalb eines Monats in der Gesetzsammlung für Thüringen zu verkünden. Sie treten am vierzehnten Tage nach der Ausgabe des betreffenden Stücks des Gesetzblatts in Kraft; der Tag der Ausgabe ist auf dem Gesetzblatt zu vermerken.

In Waldeck gilt auch heute noch die Verfassung vom 17. August 1852 (Fürstlich-Waldeckische Regierungsblätter 1852, S. 141). Da sie aber durch die neueere Rechtsentwicklung überholt ist, soll auf sie nicht mehr eingegangen werden. Eine neue Verfassung besteht noch nicht[1]). Die Verkündung von Gesetzen wie des betr. die Vereinigung Pyrmonts mit Preußen vom 5. März 1922 erfolgt durch den Landesdirektor in den Waldeckischen Regierungsblättern.

Durch die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ist die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze dem Senat übertragen (Art. 56 H.V.). Ausfertigung und Verkündung der endgültig zustandegekommenen Gesetze muß binnen vierzehn Tagen seit dem Tage der endgültigen Annahme durch ersten oder wiederholten Beschluß der Bürgerschaft oder durch Volksentscheid stattfinden. Die Gesetze treten, soweit in ihnen nichts anderes bestimmt ist, mit dem auf die Ausgabe des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes folgenden Tage in Kraft (Art. 56 H.V.). Durch Art. 57 der Verfassung ist eine dem Art. 72 R.V. durchaus entsprechende Vorschrift über die Aussetzung der Verkündung getroffen. In diesem Falle und wenn der Senat gegen ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz Einspruch erhebt, ist die Verkündung des Gesetzes aufgeschoben.

Die Verfassung der freien Hansestadt Bremen schließt sich in der Regelung der Ausfertigung und Verkündung völlig der Hamburger Verfassung an.

Auch nach der Lübeckischen Landesverfassung ist die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze Sache des Senats (Art. 47 Ziffer 7 L.V.). Doch ist hier der Begriff des Gesetzes nicht in dem gleichen Maße ausgebildet wie in den anderen deutschen Ländern. Sie bestimmt nur, daß die Niederschrift der Beschlüsse der Bürgerschaft vom

---

[1]) Vgl. Ruthenberg, Verfassungsgesetze, 1926, S. 216.

Wortführer und Schriftführer zu unterzeichnen und dem ständigen Kommissar des Senats zuzustellen sind. Der Senat bringt die im Einvernehmen mit der Bürgerschaft gefaßten Beschlüsse durch ein besonderes Amtsblatt zur öffentlichen Kunde, soweit nicht Senat und Bürgerschaft etwas anderes beschlossen haben (Art. 41, 42 L.V.). Die Veröffentlichung erfolgt in der Sammlung der Lübeckischen Gesetze und Verordnungen. Nähere Bestimmungen über das Inkrafttreten der veröffentlichten Gesetze und Beschlüsse enthält die Verfassung nicht.

Das richterliche Prüfungsrecht ist durch die Lübeckische Verfassung in beschränktem Maße zugelassen, dadurch, daß Art. 39 Abs. 2 der Verfassung Gesetze, die im üblichen Sinne „verfassungsändernd" sind, aber nicht die Verfassungsurkunde unmittelbar ändern, für unwirksam erklärt. Solche Gesetze sind also auch dann nicht verbindlich, wenn sie mit Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 39 Abs. 1 angenommen sind. Da der Richter aber die Verbindlichkeit der Gesetze prüfen muß, erwächst ihm durch Art. 39 die Pflicht, bei Lübeckischen Gesetzen auch zu prüfen, ob sie der Verfassung zuwiderlaufen. Ist das der Fall, so ist die Rechtslage die gleiche, wie wenn der Richter ein Reichsgesetz für nicht gehörig verkündet befinden würde: das Gesetz ist nicht verbindlich; es muß ihm daher die Anwendung versagt werden.

Mein Lebenslauf

Ich, Rudolf, Karl, Alfred Ernst, bin geboren am 28. Juli 1904 zu Breslau als Sohn des damaligen Volksschullehrers, späteren Rektors Alfred Ernst und seiner Ehefrau Clara, geborenen Badke. Von Ostern 1911 bis Ostern 1913 besuchte ich in Breslau die Volksschule und von da bis Ostern 1922 das St. Elisabet-Gymnasium ebendort, das ich mit dem Zeugnis der Reife verließ. Daraufhin studierte ich an den Universitäten Breslau und Heidelberg sechs Semester die Rechts- und Staatswissenschaften. Am 15. und 16. Dezember 1925 bestand ich bei dem Oberlandesgericht in Breslau die erste juristische Prüfung und wurde am 5. Januar 1926 zum Referendar im Bezirke dieses Gerichts ernannt. Am 9. Februar 1928 legte ich vor der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau das Rigorosum ab.